

Regulierung “light“ für kleinere Banken? Chancen und Gefahren für den Finanzplatz Schweiz

Bachelorarbeit

Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften – School of Management and Law

Diplomand:

Joshua Hergersberg

14-672-869

Betreuende Dozentin:

Prof. Dr. Suzanne Ziegler

Datum der Abgabe:

24. Mai 2018

Management Summary

Die jüngste globale Finanzkrise brachte die erheblichen Mängel der damaligen Regulierung von Banken zum Vorschein. Die im Anschluss entstandene Dichte und Komplexität der Regulierung stellt in der Schweiz besonders kleinere Banken vor grosse Herausforderungen. Um dem entgegenzuwirken und die Heterogenität des Schweizer Finanzplatzes zu schützen, plant die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Komplexität der Regulierung für Kleinbanken zu reduzieren. Dies sei laut FINMA, durch die Vereinfachung bzw. Befreiung gewisser Anforderungen im Bereich Eigenmittel und Liquidität sowie einer Überarbeitung des Prüfwesens zu erreichen.

Die vorliegende Arbeit analysiert das regulatorische Umfeld für Kleinbanken in der Schweiz und befasst sich mit der Frage, welche Chancen und Risiken die von der FINMA vorgeschlagenen Erleichterungen für den heimischen Finanzplatz beinhalten.

Dazu wird die Bedeutung des Bankensektors für die Schweizer Wirtschaft und anhand der bestehenden Sekundärliteratur die Notwendigkeit einer angemessenen Regulierung aufgezeigt. Anschliessend wird die Organisation des Schweizer Aufsichtssystems erläutert und die unterschiedlichen Arten von Banken in der Schweiz beschrieben. Die genauere Betrachtung der geplanten Erleichterungen für Kleinbanken gibt Aufschluss darüber, welche Institute und welche Bereiche von der Regulierung betroffen sein könnten. Mittels Befragungen verschiedener Experten wird das Regulierungsvorhaben aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und auf potenzielle Schwachstellen überprüft.

Die Recherchen ergaben, dass gewisse Erleichterungen für Kleinbanken berechtigt sind, da die bestehenden regulatorischen Anforderungen nicht für Institute ihrer Grösse entworfen wurden. Die geplanten Änderungen befinden sich zum Erstellungszeitpunkt der vorliegenden Arbeit noch in der Ausarbeitung. Ihr Erfolg wird massgeblich davon abhängig sein, welche Banken zur Teilnahme berechtigt sind und wie die konkrete Umsetzung der Erleichterungen erfolgt. Die Vorschläge der FINMA zur effizienteren Gestaltung des Prüfwesens, die zur Anhörung veröffentlicht wurden, sind insgesamt als unüberlegter Vorstoss der FINMA zu beurteilen. Die gesetzliche Grundlage der Vorschläge ist fraglich und die versprochenen Kosteneinsparungen sind unrealistisch.

Bei der Umsetzung der geplanten Erleichterungen im Eigenmittel- und Liquiditätsbereich sind die Teilnahmekriterien an die individuelle Risikolage der Beaufsichtigten

anzupassen. Die Qualifikationskriterien sind von der betreffenden Bank offenzulegen, um einem Transparenzverlust am Finanzplatz vorzubeugen. Des Weiteren ist für Banken, welche die Mindestwerte nicht mehr erfüllen, der Ablauf eines Ausschlusses zu definieren. Die Überarbeitung des Prüfwesens ist, unter Berücksichtigung der Einwände von Banken und Prüfgesellschaften, in eine gründliche Analyse des gesamten Aufsichtssystems einzubetten. Die Abkehr von jährlichen Aufsichtsprüfungen darf nicht umgesetzt werden. Ausserdem sind tiefgreifende Änderungen des Aufsichtssystems zu verschieben, bis die politischen Vorstösse, welche die Rolle der FINMA thematisieren, abgeschlossen sind.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	VI
Tabellenverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage.....	2
1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen	2
1.4 Abgrenzungen und Mehrwert der Arbeit.....	3
2 Bankenregulierung in der Schweiz	5
2.1 Ziel der Regulierung.....	6
2.2 Organisation der Regulierung	6
2.2.1 Gesetzliche Grundlagen.....	6
2.2.2 Zuständigkeiten	7
2.2.3 Kategorisierung der Beaufsichtigten.....	7
2.2.4 Aufsichtsinstrumente.....	9
2.3 Themenbereiche.....	11
2.3.1 Eigenmittel.....	12
2.3.2 Liquidität	14
2.3.3 Einlagensicherung	15
2.4 Prüfwesen	15
3 Heterogener Finanzplatz Schweiz	17
3.1 Arten und Geschäftsmodelle der Schweizer Banken	18
3.1.1 Kantonalbanken.....	19
3.1.2 Grossbanken.....	19
3.1.3 Regionalbanken und Sparkassen	20
3.1.4 Raiffeisenbanken.....	20
3.1.5 Börsenbanken.....	20
3.1.6 Andere Banken.....	21
3.1.7 Ausländisch beherrschte Banken.....	21
3.1.8 Filialen ausländischer Banken	21
3.1.9 Privatbankiers	21

3.2 Risiken und Einfluss auf Funktionsfähigkeit des Finanzplatzes.....	22
4 Ansatzpunkte der geplanten Erleichterungen für Kleinbanken.....	24
4.1 Teilnahmebedingungen	25
4.2 Eigenmittel	25
4.3 Liquidität.....	25
4.4 Risikoverteilung und Offenlegung.....	26
4.5 Prüfwesen	26
4.5.1 Abstützung auf interne Revision	27
4.5.2 Berichterstattung.....	27
4.5.3 Reduzierte Prüfkadenz	27
5 Expertensicht.....	28
5.1 Aktuelle Situation und Beweggründe für Erleichterungen	29
5.2 Standpunkte der Experten	30
5.2.1 Mögliche Problemfelder und Verbesserungsvorschläge	31
5.2.2 Prüfwesen.....	33
6 Schlussfolgerung.....	35
6.1 Zentrale Erkenntnisse	35
6.2 Grenzen der Arbeit	37
7 Handlungsempfehlung	38
7.1 Handlungsempfehlungen: Eigenmittel und Liquidität	38
7.1.1 Empfehlung (1): Unterscheidung nach dem Geschäftsmodell.....	38
7.1.2 Empfehlung (2): Offenlegungspflichten	38
7.1.3 Empfehlung (3): Definition Ausschlusszenario	39
7.1.4 Empfehlung (4): Entlastung bei qualitativen Anforderungen.....	39
7.2 Handlungsempfehlungen: Prüfwesen	39
7.2.1 Empfehlung (5): Abwarten von politischen Vorstössen.....	39
7.2.2 Empfehlung (6): Dialog mit Interessengruppen führen	40
8 Verzeichnisse	41
8.1 Literaturverzeichnis	41
8.2 Gesetze / Verordnungen	46
8.3 Interviewverzeichnis	46
Anhang 1.....	47
Anhang 2.....	51

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Wirkung der Kategorie auf die Aufsichtstätigkeit.....	9
Abb. 2: Anzahl der Banken und Effekthändler in der Schweiz nach Aufsichtskategorien.....	17
Abb. 3: Anzahl Banken in der Schweiz nach Bankengruppen.....	18

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Kategorisierung der Banken.....	8
Tab. 2: Anforderung Gesamteigenmittelquote nach Aufsichtskategorie	13
Tab. 3: Interviewpartner	28

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
AT1	Additional Tier 1
AuM	Assets under Management
BankG	Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz)
BankV	Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung)
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision/Basler Ausschuss für Bankenaufsicht
BEHV	Verordnung über die Börsen und den Effektenhandel (Börsenverordnung)
BIZ	Bank für Internationalen Zahlungsausgleich
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzgl.	bezüglich
CEO	Chief Executive Officer
CET1	Common Equity Tier 1
CHF	Schweizer Franken
CS	Credit Suisse
d.h.	das heisst
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ERV	Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMA-PV	Finanzmarktpflichtverordnung
FINMAG	Finanzmarktaufsichtsgesetz
ggf.	gegebenenfalls

HQLA	High Quality Liquid Assets
LiqV	Verordnung über die Liquidität der Banken (Liquiditätsverordnung)
LCR	Liquidity Coverage Ratio
Mio.	Millionen
MoU	Memorandum of Understanding
Mrd.	Milliarden
NSFR	Net Stable Funding Ratio
PwC	PricewaterhouseCoopers
resp.	respektive
RWA	Risikogewichtete Aktiven
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SNB	Schweizerische Nationalbank
sog.	sogenannt
Tab.	Tabelle
T2	Tier 2
VAV	Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken
vgl.	vergleiche
ZHAW	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Die globale Finanzkrise, deren Auswirkungen hinreichend bekannt sind, brachte die damaligen Mängel der Bankenregulierung zum Vorschein. Es bildete sich ein Konsens unter Akademikern und Regulatoren, dass neue Vorschriften zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit von einzelnen Banken und dem Finanzsystem als Ganzes unerlässlich sind. Die internationalen Vorgaben des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (engl. Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), die gemeinhin als Basel III bekannt sind, gingen als ein Resultat daraus hervor.

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Im Rahmen des Kleinbankensymposiums der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) am 2. Oktober 2017 in Bern lud Direktor Mark Branson alle Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 zur Diskussion aktueller Regulierungsthemen ein. Im Fokus stand dabei die Verhältnismässigkeit der heutigen Regulierungsdichte für Klein- und Kleinstbanken in der Schweiz.

Die Schweiz zählte in den letzten Jahren rund 300 zugelassene Banken und Effektenhändler, wovon etwa 85 Prozent zur Aufsichtskategorie 4 oder 5 gehören. Die meisten weisen eine Bilanzsumme von unter einer Milliarde Schweizer Franken auf (Kategorie 5). (Branson, 2017; Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA], 2018l)

Die erhöhten regulatorischen Anforderungen an Banken, welche auf die Finanzkrise 2007/2008 folgten, stellen in ihrer Komplexität eine besonders grosse Herausforderung für jene kleineren Institute dar. Branchenvertreter wiesen im Dialog mit der FINMA mehrfach darauf hin, dass sie nicht über die (personellen) Ressourcen verfügen, um die Kadenz neuer Regulierungsprojekte zu bewältigen. (Branson, 2017)

Derzeit besteht bereits ein sog. „Proportionalitätsprinzip“, das bei Regulierungsanforderungen nach Grösse, Komplexität und Risikogehalt der einzelnen Institute bzw. ihrer Geschäftsaktivitäten differenziert, so beispielsweise bei den Kapital- oder Liquiditätsanforderungen. Dennoch kündigte Mark Branson in seiner Rede an, die Komplexität der Regulierung für kleinere Institute reduzieren zu wollen. Konkret wurden drei Ansatzpunkte genannt:

- Vereinfachung der Berechnung gewisser Kennzahlen,

- bedingte Befreiung von risikogewichteten Kapitalquoten,
- effizientere Ausgestaltung des Prüfwesens.

(Branson, 2017)

1.2 Zielsetzung und Forschungsfrage

Die vorliegende Arbeit behandelt die Forschungsfrage: „Sind regulatorische Erleichterungen für kleinere Banken gerechtfertigt, und welche Chancen und Risiken ergeben sich daraus für den Finanzplatz Schweiz?“

Ausserdem sollen Antworten auf folgende Fragen gegeben werden:

- Weshalb werden Banken reguliert?
- Welche Arten von Banken gibt es in der Schweiz, und wie unterschiedlich ist ihr Bedarf an Regulierung?
- Sind die bestehenden Aufsichtskategorien zur Umsetzung einer differenzierten Regulierung geeignet?
- Wie sind die von der FINMA vorgeschlagenen Erleichterungen für kleinere Banken zu beurteilen?

Insbesondere soll untersucht werden, inwiefern eine sinnvolle Differenzierung der Institute hinsichtlich ihres Aufsichts- und Regulierungsbedarfs stattfinden kann. Anschliessend ist zu ermitteln, ob eine differenziertere Regulierung tatsächlich eine Verringerung der Komplexität für die jeweiligen Beaufsichtigten herbeiführt. Insgesamt hat die Arbeit zum Ziel, die möglichen Auswirkungen der geplanten Erleichterungen auf die betroffenen Institute und den gesamten Finanzplatz Schweiz zu analysieren, um eine konkrete Handlungsempfehlung für die Regulatoren erarbeiten zu können.

1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Nach der Einführung folgt im zweiten Kapitel eine Betrachtung, weshalb Banken reguliert werden müssen, und eine Darstellung der aktuellen Regulierungssituation in der Schweiz. Zum besseren Verständnis der Ist-Situation schliesst sich im dritten Kapitel ein kurzer Überblick der verschiedenen Banken in der Schweiz und ihrer Geschäftsmodelle an. Das Kapitel 4 beleuchtet die geplanten Erleichterungen für kleinere Banken genauer, bevor im fünften Kapitel die Meinung verschiedener Experten zur aktuellen Regulierung und den geplanten Neuerungen dargelegt

wird. Anschliessend werden im sechsten Kapitel die Erkenntnisse aus den vorherigen Kapiteln zusammengefasst, die Resultate analysiert und ein Fazit gezogen. Zum Schluss gibt die Arbeit konkrete Handlungsempfehlungen ab, worauf sich die Überarbeitung der bestehenden Regulierung fokussieren sollte.

Die vorliegende Arbeit stützt sich auf die relevanten gesetzlichen Grundlagen sowie auf die bestehende Sekundärliteratur zum Themengebiet. Durch die Auswertung der vorhandenen Forschungsergebnisse und öffentlich zugänglichen Informationen regulierender Institutionen wird ein Verständnis für die Materie entwickelt. Für den empirischen Teil der Arbeit wurde die Methode des Experteninterviews gewählt. Hierbei werden zwei Vertreter der Aufsicht in ihren Spezialgebieten befragt und mit den Standpunkten eines Branchenvertreters der Beaufsichtigten verglichen. Danach folgt eine Auswertung und Gegenüberstellung der Argumente. Ziel dabei ist, die Bedürfnisse aller Beteiligten zu ermitteln, um diese in den Handlungsempfehlungen berücksichtigen zu können.

1.4 Abgrenzungen und Mehrwert der Arbeit

Die vorliegende Arbeit stützt sich, wo diese bereits vorhanden sind, auf die Entwürfe der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, die von der FINMA zur Anhörung veröffentlicht wurden. Anschliessende Abänderungen werden nicht berücksichtigt.

Des Weiteren wird inhaltlich lediglich jener Teil des Regulierungsvorhabens abgedeckt, der Institutionen betrifft, die dem Bankengesetz unterstehen.

Die kritische Hinterfragung der Vorschriften des Basler Ausschusses infolge der globalen Finanzkrise 2007/2008 (Basel III) oder der Gesetzestexte (BankG, LiqV, ERV) ist nicht Teil dieser Arbeit. Vielmehr soll die Umsetzung dieser Grundlagen im Verantwortungsbereich der Aufsichtsbehörde FINMA analysiert werden.

Regularien, die für Banken zwar relevant sind, aber nicht von den geplanten Erleichterungen für kleine Banken betroffen sind (z.B. Geldwäschereigesetz), werden sowohl in der Darlegung der aktuellen Regulierungssituation als auch bei der Auswertung der Resultate vernachlässigt.

Der Mehrwert der Arbeit besteht darin, durch eine gründliche Bearbeitung der betroffenen Regulierungsbereiche und einer Analyse des Kleinbankenregimes der FINMA, eine Systematik in das Thema Kleinbankenregulierung in der Schweiz zu bringen. Die theoretische Erarbeitung der Notwendigkeit der Bankenregulierung und ein Überblick der Unterschiede zwischen Schweizer Banken ermöglichen dem Leser das Einordnen der

geplanten Erleichterungen und deren Auswirkungen für den Schweizer Finanzplatz. Des Weiteren ist die Zusammenfassung der vorgesehenen Änderungen nützlich, dem Leser einen Überblick zu verschaffen, welche Marktteilnehmer und regulatorischen Bereiche betroffen sind. Die Befragung von Experten verschiedener beteiligter Interessengruppen ermöglicht die Bewertung der FINMA-Vorschläge aus unterschiedlichen Perspektiven, was hilfreich für eine Meinungsbildung zur Thematik ist. Die Handlungsempfehlungen, die aus den erlangten Erkenntnissen abgeleitet werden, bieten einen zusätzlichen Mehrwert.

2 Bankenregulierung in der Schweiz

Banken haben naturgemäss eine zentrale Rolle in jedem Wirtschaftssystem. Zu den Kerntätigkeiten des klassischen Bankgeschäfts zählen:

- der Zahlungsverkehr,
- das Einlagengeschäft,
- die Kreditvergabe.

Jede dieser Aufgaben ist für eine Volkswirtschaft unerlässlich. Geraten Banken in eine Krise, hat dies Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Somit ist ein funktionsfähiges und gesundes Bankensystem für alle Wirtschaftsteilnehmer erstrebenswert.

Durch die relative Grösse des Schweizer Finanzplatzes im Verhältnis zur Gesamtwertschöpfung des Landes, kommt den Banken in der Schweiz eine besondere Bedeutung zu. Der Anteil des Bankensektors an der Bruttowertschöpfung in der Schweiz betrug im Jahr 2016 mit 30.3 Mrd. Schweizer Franken rund 4.7 Prozent. Hinzu kommt der Einfluss der von Banken erbrachten Dienstleistungen auf die wirtschaftliche Entwicklung anderer Sektoren des Landes. Diese indirekten Effekte auf die Wertschöpfung beliefen sich mit 15 Mrd. Schweizer Franken auf weitere 2.3 Prozent. Der Bankensektor ist mit 143'693 Arbeitsplätzen (Vollzeitäquivalente; 2016), was einem Anteil von 3.8 Prozent der Gesamtwirtschaft entspricht, einer der wichtigsten Arbeitgeber der Schweiz. Die fiskalische Bedeutung der Banken ist ebenfalls relevant mit 6.6 Mrd. Schweizer Franken direkten Steuern (inkl. Wirkung auf andere Branchen) bzw. 4.9 Prozent aller Steuern in der Schweiz. (Vaterlaus S., Schneider Y. & Meyer D., 2017, S. 6-8) Indirekte Steuern (Mehrwert- und Verrechnungssteuer, Stempelabgabe) sowie die Einkommens- und Vermögenssteuern der Angestellten werden hierbei noch nicht berücksichtigt.

Auch handelt es sich bei Finanzsystemen um eng miteinander verflochtene Institutionen, die sich im Interbankengeschäft untereinander Geld ausleihen. Diese Vernetzung birgt im Falle eines Ausfalls einer einzelnen Bank das Risiko einer Kettenreaktion.

Nur vor dem Hintergrund dieser Tatsachen war es in der Vergangenheit möglich, gefährdete Banken vor einer drohenden Insolvenz mit Staats- bzw. Steuergeldern zu retten.

2.1 Ziel der Regulierung

In Anbetracht der Relevanz des Bankensektors für die Volkswirtschaft eines Landes, sind Krisen im Finanzsektor oft mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Es muss deshalb im Interesse aller Beteiligten eines Wirtschaftssystems ein effizientes Rahmenwerk geschaffen werden, innerhalb dessen Banken agieren dürfen.

Um das Risiko einer Bankenkrise zu reduzieren und nationale sowie internationale Wirtschaftssysteme vor den Konsequenzen einer solchen zu bewahren, bedarf es einer adäquaten Regulierung. Diese hat den Schutz der Gläubiger (Individualschutz) sowie die Stabilität des Finanzsystems zum Ziel (Funktionsschutz). (FINMA, 2018c)

Zwischen einer Bank und den Einlegern besteht eine Informationsasymmetrie (Neuberger, 1998, S. 177). Da eine Bank andere Interessen als die der Einlagekundschaft verfolgen könnte, muss diese kontrolliert werden. Für den einzelnen Einleger ist dies jedoch kostspielig, zeitaufwändig und erfordert fachliche Kenntnisse. Da das Vertrauen in den Bankensektor unerlässlich für dessen Funktionsfähigkeit ist, wird die Regulierung von Banken dem öffentlichen Sektor übertragen. Der Gläubigerschutz wirkt sich ebenfalls positiv auf den Funktionsschutz aus, da hiermit im Insolvenzfall sog. Bank-Runs verhindert werden können. (Treu, 2006, S. 9 ff.)

2.2 Organisation der Regulierung

2.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Aufsichtstätigkeit der FINMA basiert auf der verfassungsrechtlichen Grundlage (Art. 98 BV). Die staatliche Aufsicht über Banken, Versicherungsunternehmen und weitere Finanzintermediäre durch die FINMA ist im Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) geregelt. Das FINMAG ist das Dachgesetz über die weiteren Gesetze, die Vorschriften zur Finanzmarktaufsicht enthalten. (FINMA, 2018a)

Die Grundlagen auf Gesetzesstufe (z.B. BankG, FINMAG) werden inhaltlich durch Verordnungen des Bundesrats (z.B. BankV) konkretisiert. Die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (BCBS) erlassenen Basel III-Standards erfahren sowohl im BankG als auch in den entsprechenden Bundesratsverordnungen (BankV, ERV, LiqV und BEHV) Berücksichtigung. (FINMA, 2017a) Zusätzlich präzisiert die FINMA in ihren Verordnungen und Rundschreiben die Umsetzung dieser gesetzlichen Vorschriften. Die Selbstregulierungen des Finanzsektors bilden dazu eine Ergänzung, insbesondere die

Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), die eigene Richtlinien und Empfehlungen erlässt. (SwissBanking, 2018a)

2.2.2 Zuständigkeiten

Hauptverantwortlich für die Banken- und Finanzmarktregulierung ist die FINMA. Sie überwacht alle Institute, deren Tätigkeit am Finanzmarkt sie bewilligt hat. Bei Banken handelt es sich um eine vorausschauende Überwachung, die sog. prudenzielle Aufsicht, welche die umfassendste Form der Kontrolle durch die FINMA darstellt. (FINMA, 2018b)

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) ist ebenfalls mit Aufsichtsaspekten beauftragt: „Das Nationalbankgesetz überträgt der SNB die Aufgabe, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen.“ Diesem Auftrag geht die SNB in Zusammenarbeit mit der FINMA nach. Die Aufteilung der Verantwortlichkeiten sind in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten. Des Weiteren wird der SNB die Aufsicht über die systemisch bedeutsamen Finanzmarktstrukturen zugewiesen. (Schweizerische Nationalbank [SNB], 2018a) Dazu zählt insbesondere auch die Schweizer Börse SIX Swiss Exchange, die ihrerseits im Rahmen des FinfraG und dessen Verordnungsebene eine regulierende Instanz für Banken einnimmt (SIX Swiss Exchange, 2018).

Eine Besonderheit der Schweiz im Vergleich zur Bankenüberwachung anderer Länder ist das dualistische Aufsichtssystem. Denn neben der FINMA kommt den privaten Prüfgesellschaften als bankengesetzliche Revisionsstellen in Bezug auf die Kontrolle eine wichtige Bedeutung zu. Sie agieren im Auftrag der FINMA als eine Art verlängerter Arm, indem sie regelmässig überprüfen, ob aufsichtsrechtliche Vorschriften eingehalten werden. (FINMA, 2018q)

2.2.3 Kategorisierung der Beaufsichtigten

Die FINMA wendet ein risikoorientiertes Aufsichtskonzept an. Das bedeutet, dass die Intensität der Überwachung von der Risikobeurteilung der jeweiligen Institution durch die FINMA abhängt. (FINMA, 2018b) Um das Risikoprofil sämtlicher bewilligter Institute zu bestimmen, teilt sie diese zunächst in Aufsichtskategorien ein (FINMA, 2018c). Zudem bewertet die FINMA regelmässig alle prudenziell Beaufsichtigten in einem eigenen Rating-System. Die FINMA-Ratings werden nicht veröffentlicht, jedoch wird bei einer Verschlechterung des Ratings die Aufsicht über die entsprechenden Banken er-

höht. (FINMA, 2018b) Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, nach welchen Kriterien die Kategorisierung der Banken erfolgt:

Tab. 1: Kategorisierung der Banken

Kategorie	Kriterien (in CHF Mrd.)	
1	Bilanzsumme	≥ 250
	verwaltete Vermögen	≥ 1000
	privilegierte Einlagen	≥ 30
	Mindesteigenmittel	≥ 20
2	Bilanzsumme	≥ 100
	verwaltete Vermögen	≥ 500
	privilegierte Einlagen	≥ 20
	Mindesteigenmittel	≥ 2
3	Bilanzsumme	≥ 15
	verwaltete Vermögen	≥ 20
	privilegierte Einlagen	≥ 0.5
	Mindesteigenmittel	≥ 0.25
4	Bilanzsumme	≥ 1
	verwaltete Vermögen	≥ 2
	privilegierte Einlagen	≥ 0.1
	Mindesteigenmittel	≥ 0.05
5	Bilanzsumme	< 1
	verwaltete Vermögen	< 2
	privilegierte Einlagen	< 0.1
	Mindesteigenmittel	< 0.05

Quelle: Anhang 3, BankV (Stand vom 1.8.2017)

Gemäss Art. 2 Abs. 3 BankV (Stand vom 1.8.2017) wird eine Bank in die Kategorie eingeteilt, in der sie mindestens drei dieser Kriterien erfüllt.

Wie die Kategorisierung erfolgt, wenn nicht drei der Kriterien in eine Kategorie fallen, wurde von der FINMA auf Anfrage des Autors nicht kommentiert. Da die Höhe der Werte, abgesehen von den verwalteten Vermögen, untereinander stark korreliert, dürfte dies jedoch die Ausnahme sein.

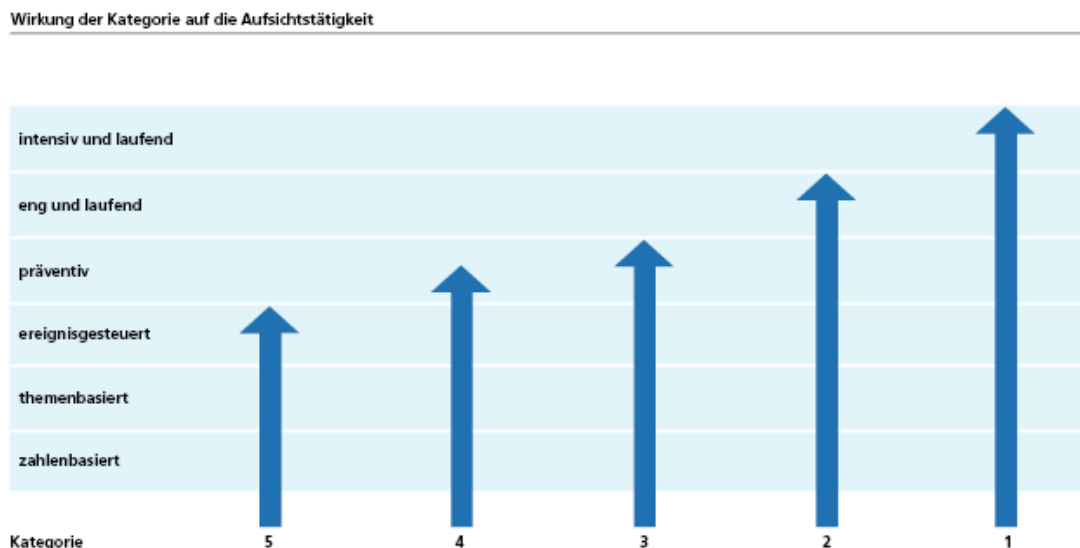
Folgende Eigenschaften werden den Aufsichtskategorien von der FINMA beigemessen:

- „Kategorie 1: äusserst grosse, bedeutende und komplexe Marktteilnehmer, sehr hohes Risiko.“
- „Kategorie 2: sehr bedeutende, komplexe Marktteilnehmer, hohes Risiko.“
- „Kategorie 3: grosse und komplexe Marktteilnehmer, bedeutendes Risiko.“
- „Kategorie 4: Marktteilnehmer mittlerer Grösse, durchschnittliches Risiko.“
- „Kategorie 5: kleine Marktteilnehmer, tiefes Risiko“

(FINMA, 2018d)

Die jeweilige Kategorie definiert auch die Intensität der Aufsicht, wie nachfolgende Abbildung verdeutlicht:

Abb. 1: Wirkung der Kategorie auf die Aufsichtstätigkeit



Quelle: FINMA, 2018d

Die grösste Aufmerksamkeit wird Banken der Kategorien 1 und 2 aufgrund der ihnen beigemessenen Bedeutung und der Einschätzung der von ihnen ausgehenden Risiken geschenkt. Hingegen erfolgt nur bei beobachteten Gesetzesverstössen oder besonderen Vorkommnissen eine genauere Überwachung der Institute der Kategorie 5. (FINMA, 2018d)

2.2.4 Aufsichtsinstrumente

Bei der Ausführung ihrer Aufsichtstätigkeit setzt die FINMA verschiedene Instrumente ein (FINMA, 2018e). Diese werden im Folgenden erläutert.

Vor-Ort-Kontrollen

Ein Instrument der direkten Aufsicht der FINMA ist die Kontrolle vor Ort bei den beaufsichtigten Instituten. Dabei handelt es sich um themenbezogene Kontrollen, deren Einblicke der FINMA einen Quervergleich zwischen einzelnen Instituten ermöglichen. Dies führt insgesamt zu einer verbesserten Marktübersicht der Aufsichtsbehörde. Pro Jahr und Institut kann die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen stark variieren. Sie ist abhängig von der Aufsichtsintensität, d.h. von der Aufskatskategorie kombiniert mit dem FINMA-Rating. Die Kontrollen können, je nach Sachverhalt, wenige Tage bis mehrere Wochen dauern. (FINMA, 2018f)

Assessment-Brief

Für Banken der Aufskatskategorien 1 bis 3 nimmt die FINMA regelmässig eine Risikoeinstufung sowie eine Beurteilung der aktuellen Schwachstellen vor. Als Grundlage für die Einschätzung dienen der FINMA die Berichte der internen Revision und externen Prüfgesellschaften sowie Geschäftsberichte der Beaufsichtigten. Zusätzlich berücksichtigt sie eigene Erkenntnisse, was die regulatorische und ökonomische Entwicklung oder das Geschäftsumfeld der jeweiligen Institute betrifft. Das Assessment erhält die betreffende Bank schriftlich. Enthalten sind die Risikobeurteilung der FINMA und allfällige Schwachstellen des Instituts sowie ggf. entsprechende Handlungsempfehlungen. (FINMA, 2018g)

Intensive Überwachung

Im Krisenfall oder bei erhöhten Risiken eines Beaufsichtigten kann die intensive Überwachung zur Anwendung kommen. Dabei handelt es sich um ein weiteres direktes Aufsichtsinstrument, bei dem die FINMA ein interdisziplinäres Spezialistenteam zusammenstellt. Dieses kommt unter anderem bei Vor-Ort-Untersuchungen, Gesprächen und Verhandlungen mit relevanten Beteiligten oder bei der unmittelbaren Beobachtung von betrieblichen Abläufen zum Einsatz. Werden Schwächen oder Regelverstösse identifiziert, leitet das Team in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Institut korrigierende Massnahmen ein. Dabei handelt es sich meistens um organisatorische, personelle, operative oder finanzielle Aspekte. Die Auswirkungen können eine Umstrukturierung des Instituts oder gar die Aufgabe der bewilligungspflichtigen Tätigkeit sein. (FINMA, 2018h)

Periodische Daten- und Informationserhebung

Die Daten- und Informationserhebung erfolgt entweder direkt durch die FINMA oder durch eine indirekte Informationsbeschaffung der SNB und den bankengesetzlichen Prüfgesellschaften. Die Datenerhebung der SNB wird bei Banken durch obligatorisch einzureichende Erhebungsformulare in elektronischer Form durchgeführt. Die Daten werden von der SNB plausibilisiert und für die FINMA aufbereitet. (FINMA, 2018i)

Stresstests

Stresstests der FINMA sind ein Instrument zur Ermittlung der Auswirkungen einer möglichen Krisensituation. Die Institute müssen über genügend Eigenmittel für unvorhergesehene Ereignisse verfügen. Dafür werden im Stresstest vor allem die Kapital- und Liquiditätspuffer auf ihre Angemessenheit hin überprüft. Bei ungenügenden Ergebnissen kann die Bank von der FINMA zu einer Reduzierung der Risikopositionen oder Stärkung der Kapitalbasis aufgefordert werden. (FINMA, 2018j)

Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung

Die Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung richtet sich an systemrelevante Institute. Ziel ist es, die von der Bank ausgehenden Risiken für die Stabilität des Finanzsystems zu erkennen, und die schlimmsten Auswirkungen in einem Krisenfall zu vermeiden. Erweisen sich die Instrumente zur Stabilisierung als ungenügend, werden entsprechende Sanierungsmassnahmen eingeleitet. Diese beinhalten insbesondere Kapitalmassnahmen, welche die Notwendigkeit einer staatlichen Rettung der Bank verhindern sollen. (FINMA, 2018k)

Prüfwesen

Die von externen Prüfgesellschaften vorgenommenen Aufsichtsprüfungen sind ebenfalls ein Instrument der FINMA. Das Prüfwesen wird in Abschnitt 2.4 dieser Arbeit detailliert erläutert.

2.3 Themenbereiche

Im Zentrum der Regulierung von Banken in der Schweiz stehen der Gläubigerschutz und die Verbesserung der Stabilität des Finanzsystems. Dabei kann die sog. „präventive“ Regulierung (Risikobegrenzung) und die „kurative“ Regulierung (Schadenbegrenzung) unterschieden werden (SwissBanking, 2018a).

In Anlehnung an das Basel III-Rahmenwerk des BCBS stellten sich zwei präventive Regulierungsthemen als besonders relevant heraus: zum einen die Eigenmittel und zum anderen die Liquidität. Als kurative Regulierungsmassnahme kann die Einlagensicherung als schweizerische Eigenheit genannt werden. Die anwendbaren Eckpunkte der genannten drei Themenbereiche, die für Banken der Kategorie 4 und 5 gelten, werden im Folgenden kurz erläutert.

2.3.1 Eigenmittel

Die Eigenmittel einer Bank setzen sich gem. Art. 18 Abs. 1 ERV (Stand vom 1.1.2018) aus dem Kernkapital (Tier 1 Capital, T1) und Ergänzungskapital (Tier 2 Capital, T2) zusammen. Die Eigenmittelanforderungen bestimmen die Höhe der eigenen Mittel, die eine Bank abhängig von ihren Bilanzaktiva halten muss. Sie sind eines der wichtigsten Instrumente der Bankenregulierung. (Allen & Gale, 2007, S. 191) Wie in anderen Branchen, dienen die Eigenmittel als Schutz, um Verluste zu absorbieren und das Unternehmen widerstandsfähig für Krisensituationen zu machen. In der verfügbaren Literatur zur Wirtschaftstheorie gibt es keine breit akzeptierte Begründung dafür, welches Marktversagen zu der Notwendigkeit von Eigenmittelvorschriften für Banken führt. Oft wird jedoch argumentiert, dass durch die Einlagensicherung ein Moral-Hazard-Problem geschaffen wird. Die Bank erhält Anreize, übermässig riskante Geschäfte zu tätigen, da die Verluste durch die Einlagensicherung gedeckt werden. Im Erfolgsfall jedoch kommen die Gewinne den Eigenkapitalgebern zu. Deshalb sind Eigenmittelvorschriften gerechtfertigt, um Krisensituationen vorzubeugen. (Allen & Gale, 2007, S. 192)

In der Schweiz sind die Eigenmittelvorschriften in der Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effektenhändler (Eigenmittelverordnung, ERV) geregelt. Des Weiteren gibt es zur ERV acht verschiedene FINMA-Rundschreiben, was die hohe Komplexität des Eigenmittelregelwerks erahnen lässt. Im Folgenden werden kurz dessen Grundzüge erläutert, sodass anschliessend auf die wesentlichsten Unterschiede zwischen den Anforderungen für Kleinbanken und denjenigen für grössere Institute eingegangen werden kann.

$$\text{Kernkapitalquote (CET1-Ratio): } \frac{CET1}{RWA}$$

Die Kernkapitalquote ermittelt das Verhältnis zwischen dem sog. „harten“ Kernkapital (CET1) zu den risikogewichteten Aktiven (RWA). Zum harten Kernkapital zählen ins-

besondere das Gesellschaftskapital, die Reserven sowie der Gewinnvortrag einer Bank (Art. 21 ERV, Stand vom 1.1.2018). Die Kernkapitalquote ist eine zentrale Messgrösse für die Fähigkeit der Bank, Verluste zu absorbieren. Die in der nachfolgenden Tabelle aufgeführten Werte müssen, abhängig von der jeweiligen Aufsichtskategorie, in Prozent der risikogewichteten Aktiven (RWA) als Eigenmittel gehalten werden:

Tab. 2: Anforderung Gesamteigenmittelquote nach Aufsichtskategorie

Aufsichtskategorie	1 und 2	3	4	5
CET1	8.2%	7.8%	7.4%	7.0%
AT1	2.0%	1.8%	1.6%	1.5%
T2	2.6%	2.4%	2.2%	2.0%
Gesamteigenmittelquote	12.8%	12.0%	11.2%	10.5%

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Anhang 8, ERV (Stand vom 1.1.2018)

Zuzüglich zum harten Kernkapital berücksichtigt die Gesamteigenmittelquote das zusätzliche Kernkapital (AT1) und das Ergänzungskapital (T2). Beim AT1 handelt es sich um eine Zwischenform von Fremd- und Eigenkapital. Es ist verzinslich und nicht am Gewinn beteiligt, doch wird im Sanierungsfall in CET1 umgewandelt, womit es ebenfalls einen Eigenkapitalcharakter aufweist. Das Ergänzungskapital T2 hingegen ist eindeutig dem Fremdkapital zuzuordnen. Es haftet nachrangig zum zusätzlichen Kernkapital. Die Anrechenbarkeit ist an verschiedene Bedingungen gebunden. (Art. 27 ff ERV, Stand vom 1.1.2018)

Die Anforderungen an Banken der Aufsichtskategorie 5 entsprechen den Mindestanforderungen gem. Basel III (Bank für Internationalen Zahlungsausgleich [BIZ], 2011). Dass grössere Banken unter dem sog. „Swiss Finish“ mehr Eigenmittel halten müssen als kleinere, ist der Grundstein des Proportionalitätsprinzips, das in der Schweizer Bankenregulierung bereits Anwendung findet.

$$\text{Leverage Ratio: } \frac{\text{Tier 1}}{\text{Gesamtengagement}}$$

Die regulatorische Leverage Ratio gem. FINMA Rundschreiben 2015/3 „Leverage Ratio“ ist eine Kennzahl zur Bemessung von ungewichteten Kapitalanforderungen. Das Gesamtengagement entspricht dabei der Summe der nicht risikogewichteten Aktiven abzüglich des Kernkapitals. (FINMA, 2014a) Hinzugerechnet werden ebenfalls gewisse

Derivat- und Ausserbilanzgeschäfte, die je nach verwendetem Berechnungsansatz mit unterschiedlichen Umrechnungsfaktoren (Kreditäquivalente) berechnet werden (Art. 57 ERV, Stand vom 1.1.2018).

Aus den Vorschriften zur Risikoverteilung auf der Aktivseite können zusätzliche Eigenmittelanforderungen entstehen. Überschreitet eine Gesamtposition gegenüber einer Gegenpartei 10 Prozent der anrechenbaren Eigenmittel der Bank, liegt ein Klumpenrisiko vor (Art. 95 ERV, Stand vom 1.1.2018). Die per Stichtag bestehenden Klumpenrisiken müssen quartalsweise dem obersten Aufsichtsorgan der Bank sowie der bankgesetzlichen Prüfgesellschaft gemeldet werden (Art. 100 Abs. 1 ERV, Stand vom 1.1.2018).

2.3.2 Liquidität

Während die Eigenmittelvorschriften die Bank vor einer Überschuldung schützen sollen, adressieren die Liquiditätsvorschriften die Risiken der Illiquidität. Aus Sicht des Regulators ist dies notwendig, da für Banken Anreize bestehen, möglichst wenig Liquidität zu halten. Dies ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass als liquide Mittel gehaltene Ressourcen zumeist mit Opportunitätskosten verbunden sind.

Bei den Liquiditätsvorschriften können qualitative und quantitative Vorschriften unterschieden werden. Die Bestimmungen der Verordnung über die Liquidität der Banken (Liquiditätsverordnung, LiqV) zu den qualitativen Mindestanforderungen an das Liquiditätsmanagement, sowie zu den quantitativen Anforderungen an die Liquidität sind im FINMA Rundschreiben 2015/2 „Liquiditätsrisiken – Banken“ konkretisiert. Bei den qualitativen Anforderungen handelt es sich insbesondere um Vorschriften zu bankweiten Risikomanagement-Prozessen und obligatorischen Funktionen und Systemen des Liquiditätsmanagements. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Bank jederzeit zahlungsfähig bleibt. (Art. 2 ff. LiqV, Stand vom 1.1.2018; FINMA, 2014b) In Bezug auf die qualitativen Liquiditätsvorschriften findet heute bereits das Proportionalitätsprinzip Anwendung. So sind Banken „abgestimmt auf ihre Grösse sowie Art, Umfang, Komplexität und Risikogehalt ihrer Geschäftsaktivitäten zu einer angemessenen Bewirtschaftung der Liquiditätsrisiken“ verpflichtet (Art. 5 LiqV, Stand vom 1.1.2018).

Die zwei wichtigsten Instrumente der quantitativen Liquiditätsvorschriften sind die Liquiditätsquote (Liquidity Coverage Ratio, LCR) und die Finanzierungsquote (Net Stable Funding Ratio, NSFR).

$$LCR = \frac{\text{Bestand an HQLA}}{\text{Nettomittelabfluss (Stressszenario, 30-Tage-Horizont)}}$$

Die LCR dient als Quote für kurzfristige Liquidität. Durch sie soll sichergestellt werden, dass eine Bank während eines Stressszenarios mit einem 30-Tage-Horizont über genügend qualitativ hochwertige, liquide Aktiva (High Quality Liquid Assets, HQLA) verfügt, um den erwarteten Nettomittelabfluss decken zu können. (Art. 12 LiqV, Stand vom 1.1.2018)

Die NSFR dient dazu, die stabile Finanzierung einer Bank über einen einjährigen Zeithorizont zu gewährleisten. Die auf den 1. Januar 2018 geplante Einführung der Finanzierungsquote für Schweizer Banken wurde vom Bundesrat auf unbestimmte Dauer verschoben. Ende 2018 wird der Bundesrat erneut darüber befinden. (Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD], 2017)

2.3.3 Einlagensicherung

Die Schweizer Einlagensicherung Esisuisse sichert privilegierte Kundeneinlagen bei Banken und Effektenhändlern. Im Falle eines Konkurses werden Einlagen bis zu einem Maximum von 100 000.- Schweizer Franken pro Kunde und Institut vom Liquidator ausbezahlt. (Esisuisse, 2018) Die Einlagensicherung leistet einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung des Finanzsektors.

2.4 Prüfwesen

Die vorgängig beschriebenen Vorschriften sollen einen funktionierenden Finanzplatz und den Schutz der Finanzmarktkunden gewährleisten. Damit Regulierungen wirksam sind, muss jedoch geprüft werden, ob die Vorschriften von den entsprechenden Instituten auch eingehalten werden. Dabei kommt in der Schweiz den privaten Prüfgesellschaften eine wichtige Funktion zu. Diese können laut FINMAG von der FINMA beauftragt werden, die aufsichtsrechtlichen Prüfungen bei Banken durchzuführen. In dieser Funktion sind sie als verlängerter Arm der FINMA tätig und arbeiten in ihrem Interesse sowie auf ihre Anweisungen. Beauftragt werden die Prüfgesellschaften jedoch vom beaufsichtigten Institut selbst. (FINMA, 2018p) Dies wird als dualistisches Aufsichtssystem bezeichnet (SwissBanking, 2018a). Dieses Modell, oder sehr ähnliche Formen, hat sich global in Staaten entwickelt, die im Verhältnis zur Grösse des Landes einen überproportional ausgeprägten und international vernetzten Finanzplatz aufweisen. Neben der Schweiz sind dies beispielsweise die Länder Luxemburg und Singapur. (EXPERTSuisse, 2018)

Die Aufsichtsprüfung umfasst zwei Komponenten: die Basisprüfung und allfällige Zusatzprüfungen. Bei der Basisprüfung werden in regelmässigen Abständen (in der Regel jährlich) die aufsichtsrechtlichen Grundanforderungen überprüft. Dazu teilt die FINMA den Finanzmarkt in einzelne Aufsichtsbereiche ein, wobei die Banken einen eigenständigen Sektor bilden. Für jeden Bereich werden von der FINMA gewisse Mindestvorgaben in der sog. Standardprüfstrategie vorgegeben, die im Rahmen der Basisprüfung beurteilt werden müssen. Zusatzprüfungen hingegen kommen zur Anwendung, wenn die FINMA eine nicht standardmässige Risikosituation bei einem Beaufsichtigten identifiziert. Auch diese werden von den bankgesetzlichen Prüfgesellschaften nach Vorgaben der FINMA vorgenommen. (FINMA, 2018p)

Zusätzlich zu den minimalen Prüfvorgaben in der Standardprüfstrategie wird auf Basis der Risikoanalyse eines jeden Instituts bestimmt, welche Prüfgebiete wie tiefgreifend geprüft werden. (FINMA, 2018p) Die konkrete Vorgehensweise zur Beurteilung der Risiken und den daraus abzuleitenden Prüfungshandlungen ist im FINMA-Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“ definiert (FINMA, 2018q). Die Risikoanalyse stellt eine jährliche unabhängige Einschätzung der Risikolage eines Beaufsichtigten dar und wird von der jeweiligen Prüfgesellschaft der FINMA eingereicht. (FINMA, 2018p)

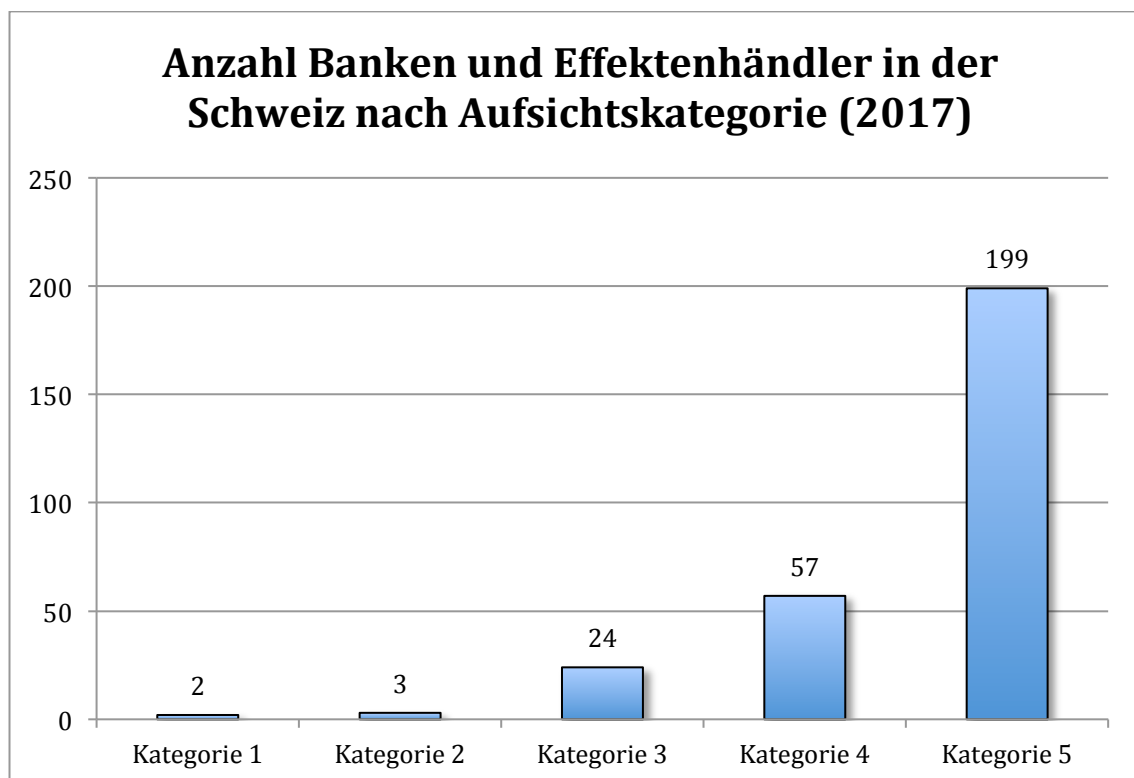
Das Ergebnis der aufsichtsrechtlichen Prüfung ist ein Bericht, den die Prüfgesellschaft nach Abschluss aller Prüfungshandlungen an die FINMA sendet. Zum Inhalt legt die FINMA standardisierte Vorgaben fest, was eine aussagekräftige Berichterstattung und eine Vergleichbarkeit der Beaufsichtigten gewährleisten soll. (FINMA, 2018p)

3 Heterogener Finanzplatz Schweiz

Eine der Stärken des Schweizer Finanzplatzes ist seine Vielfältigkeit. So beheimatet die Schweiz mit der UBS, gemessen an Assets under Management (AuM), den grössten Vermögensverwalter der Welt (Scorpio Partnership, 2017). Doch auch die Spar- und Leihkasse Leuk im Wallis ist Teil des heimischen Finanzplatzes. Sie ist mit 0.9 Vollzeitstellen die kleinste Bank der Schweiz. Um das Vier-Augen-Prinzip gewährleisten zu können, arbeiten drei Personen im Teilzeitpensum. Die Bilanzsumme der UBS Group AG ist etwa 40'000 mal grösser als jene der Kleinstbank im Wallis (Branson, 2017).

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, entfällt ein Grossteil der bewilligten Banken auf die Aufsichtskategorien 4 und 5. Die von der FINMA offengelegten Daten zu den Aufsichtskategorien beinhalten auch die reinen Effektenhändler, die anschliessend nicht weiter berücksichtigt werden. Dennoch kann die Verteilung der verschiedenen Gröszenordnungen aussagekräftig veranschaulicht werden, wie in nachfolgender Abbildung aufgezeigt wird:

Abb. 2: Anzahl der Banken und Effektenhändler in der Schweiz nach Aufsichtskategorien

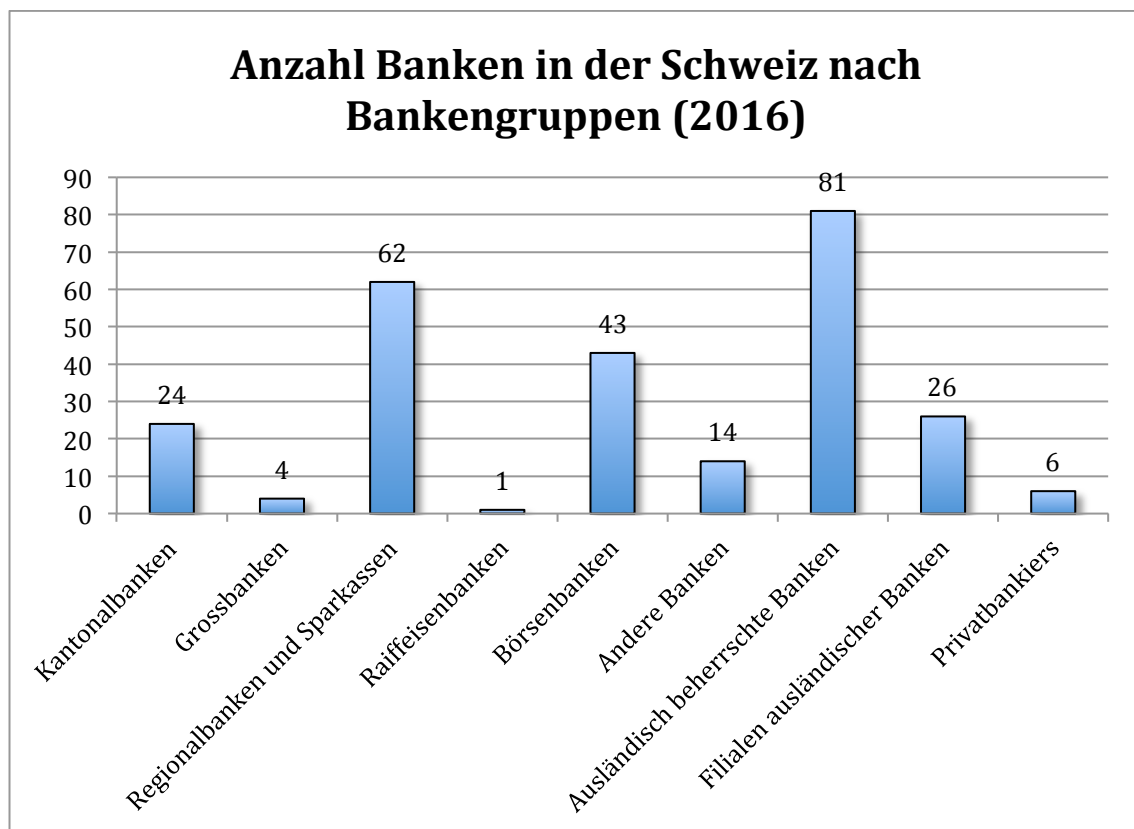


Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an FINMA, 2018l

3.1 Arten und Geschäftsmodelle der Schweizer Banken

Die aktuellsten verfügbaren Daten bezüglich der Anzahl Banken nach Bankengruppen sind aus dem Jahr 2016. Da die reinen Effekthändler in dieser Auswertung nicht enthalten sind und der Erhebungszeitpunkt sich unterscheidet, stimmt die Gesamtzahl nicht mit jener der Grafik bezüglich der Aufsichtskategorien überein. Die beiden Schweizer Grossbanken UBS und Credit Suisse (CS) haben in den Jahren 2015 resp. 2016 eine neue Rechtseinheit für das Geschäft im Heimmarkt eröffnet, um die Abwicklungsfähigkeit der Gruppe in Einklang mit der „Too-big-to-Fail“-Regulierung zu bringen (CS, 2016). Diese wurden separat in die SNB-Bankenstatistik aufgenommen, weshalb ab 2016 vier Grossbanken aufgeführt werden (SNB, 2017a).

Abb. 3: Anzahl Banken in der Schweiz nach Bankengruppen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an SNB, 2017a

Im Folgenden werden die verschiedenen Arten und Geschäftsmodelle der in der Schweiz tätigen Banken genauer beschrieben. Für die Hinweise zu den Aufsichtskategorien innerhalb der Bankengruppen können keine Quellen angegeben werden, da Informationen diesbezüglich, abgesehen von den fünf systemrelevanten Banken der Schweiz, nicht öffentlich sind. Die Aussagen stützen sich auf die berufliche Erfahrung

des Autors als Mitarbeiter in der aufsichtsrechtlichen Prüfung von Banken, auf die Gespräche, die während der Erstellung der vorliegenden Arbeit mit Experten geführt wurden, sowie auf weitere Recherchen.

3.1.1 Kantonalbanken

Im Jahr 2016 existiert für jeden Kanton bzw. Halbkanton der Schweiz eine eigene Kantonalbank, ausser für Solothurn und Appenzell Ausserrhoden.

Bei den meisten Kantonalbanken handelt es sich um öffentlich-rechtliche Institute, wobei es vereinzelt auch Aktiengesellschaften gibt. Typischerweise sind sie in allen klassischen Geschäftsfeldern tätig und bieten diese in der Regel hauptsächlich innerhalb ihres Kantons an. Einzelne Kantonalbanken sind jedoch auch interkantonal bzw. international präsent. Durch den Fokus auf das Basiskundengeschäft ist das Spar- und Hypothekengeschäft für sie zentral. Die Kantonalbanken geniessen das Privileg einer uneingeschränkten Staatsgarantie, mit Ausnahme der Berner Kantonalbank, der Banque Cantonale de Vaud und der Banque Cantonale de Genève. (SNB, 2018b) Die grösste Vertreterin dieser Bankengruppe ist die Zürcher Kantonalbank, die als national systemrelevante Bank der Aufsichtskategorie 2 angehört (FINMA, 2018o). Während die Mehrheit der übrigen Institute zur Kategorie 3 zugeordnet werden kann, sind in dieser Bankengruppe auch einige Beaufsichtigte der Kategorie 4 vertreten, die somit von den geplanten Erleichterungen profitieren würden.

3.1.2 Grossbanken

Die Grossbanken sind sog. Universalbanken, deren Geschäftsfelder grundsätzlich alle herkömmlichen Bankgeschäfte abdecken. Im Gegensatz zur grossen Mehrheit der restlichen Schweizer Banken sind sie auch im Investmentbanking (insbesondere Wertpapierhandel und Kapitalmarkttransaktionen) tätig. Grossbanken unterscheiden sich ebenfalls durch ihr geografisches Tätigkeitsgebiet von anderen Banken. Sie betreiben ihre Geschäfte auf globaler Ebene. Eine globale Geschäftstätigkeit ist ihnen möglich, da sie Teil einer Finanzgruppe, also einer wirtschaftlichen Einheit von verbundenen Finanzunternehmen, sind. (SNB, 2018b) Die zwei Schweizer Grossbanken UBS und CS gehören als international systemrelevante Banken der Aufsichtskategorie 1 an und sind somit nicht direkt von den geplanten Erleichterungen betroffen. (FINMA, 2018o)

3.1.3 Regionalbanken und Sparkassen

Die Regionalbanken und Sparkassen sind, wie der Name impliziert, meist regional tätig. Ihr geschäftlicher Fokus ist die Vergabe von Hypothekar- und Unternehmenskrediten sowie das Einlagengeschäft. Seit 1994 sind die meisten von ihnen Mitglieder der RBA-Holding AG, einem dezentral organisierten Dachverband. Die Mitgliederbanken stellen zumeist privatrechtliche Aktiengesellschaften dar, wobei auch Genossenschaften oder andere Rechtsformen vorkommen. Ein Teil der kleineren und mittleren RBA-Banken hat sich 2004 mit der Clientis AG zur Clientis Gruppe zusammengeschlossen. (SNB, 2018b) Die Clientis Gruppe vereint insgesamt 15 selbstständige Regionalbanken und das gemeinsame Kompetenz- und Dienstleistungszentrum, die Clientis AG (Clientis, 2018). Viele der Institute, die dieser Bankengruppe angehören, sind in den Aufsichtskategorien 4 und 5 zu finden, womit die geplanten Erleichterungen für die Regionalbanken und Sparkassen relevant sein werden.

3.1.4 Raiffeisenbanken

Die genossenschaftlich organisierten Raiffeisenbanken sind, ähnlich wie die Regionalbanken, vor allem im Zinsengeschäft mit Hypotheken und Unternehmenskrediten tätig. Auf der Refinanzierungsseite liegt der Fokus auf Kundeneinlagen. Den Geschäftsfeldern entsprechend sind die Genossenschaftsbanken vorwiegend regional aktiv. Die Gruppengesellschaft Raiffeisen Schweiz ist landesweit vertreten, ist übergeordnete Haftungsträgerin der Raiffeisenbanken und garantiert sämtliche Verbindlichkeiten. Neben strategischen Aufgaben übernimmt sie unter anderem auch die Verantwortung für Eigenmittelhaltung, Liquidität, Refinanzierung, Interbankengeschäfte sowie für die Risikostreuung und den Wertschriftenhandel. (SNB, 2018b) Derzeit bestehen 255 bewilligte Raiffeisenbanken in der Schweiz (FINMA, 2018m). In der Bankenstatistik der SNB und dem Jahresbericht der FINMA werden diese jedoch konsolidiert auf Gruppenebene Raiffeisen Schweiz als einzelnes Institut ausgewiesen (FINMA, 2018l; SNB, 2017a). Die Raiffeisen Schweiz ist national systemrelevant und gehört demnach der Aufsichtskategorie 2 an (FINMA, 2018o).

3.1.5 Börsenbanken

Die als Börsenbanken in der Statistik aufgeführten Institute sind hauptsächlich im Vermögensverwaltungsgeschäft tätig. Sie betreuen nationale und internationale Kundschaft. (SNB, 2018b) Unter den Börsenbanken dürfte die Mehrheit den Aufsichtskategorien 4

und 5 angehören, womit die geplanten Erleichterungen für diese Bankengruppe relevant sind.

3.1.6 Andere Banken

Diese Bankengruppe vereinigt diejenigen Institute unter sich, die sich keiner anderen Gruppe zuordnen lassen. (SNB, 2018b)

3.1.7 Ausländisch beherrschte Banken

Gemäss BankG gilt eine Bank als ausländisch beherrscht, wenn „Ausländer mit qualifizierten Beteiligungen direkt oder indirekt mit mehr als der Hälfte der Stimmen an ihr beteiligt sind oder in anderer Weise einen beherrschenden Einfluss ausüben“. Als Ausländer werden natürliche Personen ohne Schweizer Bürgerrecht oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz und juristische Personen mit Sitz im Ausland definiert. (Art. 3^{bis} Abs. 3 BankG, Stand vom 1.1.2016)

Häufig handelt es sich um Banken, die Teil einer Finanzgruppe sind (vgl. 3.1.2 Grossbanken). Entsprechend sind sie oft in allen Geschäftsfeldern tätig, wobei der Fokus meist auf dem Vermögensverwaltungsgeschäft und dem Investmentbanking liegt. Die ausländisch beherrschten Banken in der Schweiz sind als privatrechtliche Aktiengesellschaften nach schweizerischem Recht organisiert. (SNB, 2018b)

3.1.8 Filialen ausländischer Banken

Filialen ausländischer Banken haben, ähnlich wie ausländisch beherrschte Banken, ein international ausgerichtetes Tätigkeitsgebiet. Sie betreuen vornehmlich Kundschaft aus ihrem Herkunftsland. Im Gegensatz zu den ausländisch beherrschten Banken sind Filialen ihrer Muttergesellschaft wirtschaftlich und rechtlich unterstellt und haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. (SNB, 2018b) Sowohl ausländisch beherrschte Banken als auch Filialen ausländischer Banken in der Schweiz dürften der Grössenordnung nach zumeist in die Aufsichtskategorien 4 und 5 fallen und gegebenenfalls von den geplanten Erleichterungen profitieren.

3.1.9 Privatbankiers

Die Geschäftsfelder der Privatbankiers sind denen der Börsenbanken sehr ähnlich. Sie betreuen meist nationale und internationale Kunden im Vermögensverwaltungsgeschäft. Privatbankiers sind hingegen als Einzelfirmen, Kollektiv-, Kommandit- und Kommanditaktiengesellschaften organisiert. Seit dem Jahr 2002 existieren nur noch Privatbanki-

ers, die sich nicht zur öffentlichen Annahme fremder Gelder empfehlen, weshalb sie weder eine Jahresrechnung noch eine Zwischenbilanz veröffentlichen müssen. (SNB, 2018b) Seitdem die beiden grössten Vertreter dieser Bankengruppe Pictet und Lombard Odier im Jahr 2014 den Privatbankiers-Status aufgaben (Neue Zürcher Zeitung [NZZ], 2013), dürften die verbleibenden Privatbankiers aus den Kategorien 4 und 5 stammen, und somit unter die potenziellen Teilnehmer der geplanten Erleichterungen fallen.

3.2 Risiken und Einfluss auf Funktionsfähigkeit des Finanzplatzes

Wie im zweiten Kapitel dieser Arbeit beschrieben, stellt der Ausfall von Banken für eine Volkswirtschaft ein hohes Risiko dar. Durch die unterschiedlichen Dimensionen und Geschäftsmodelle der Schweizer Banken haben die Risiken der einzelnen Institute auch verschiedene Reichweiten. Die Hauptrisiken für eine Volkswirtschaft sind ein unterbrochener Zahlungsverkehr und ein nicht einwandfrei funktionierendes Einlagen-, Finanzierungs- und Kreditgeschäft (Ziegler, 2014, S. 17). Ausschlaggebend für die Auswirkungen der in Konkurs gehenden Bank auf die Gesamtwirtschaft ist das Ausmass ihrer Geschäftstätigkeit. Folglich ist das volkswirtschaftliche Risiko bei den systemrelevanten Grossbanken am höchsten, aufgrund ihrer starken Vernetzung mit dem Finanzsystem und mangelnder Substituierbarkeit durch andere Marktteilnehmer (Expertenkommission des Bundesrates, 2010, S. 12 ff.). Aber auch bei kleineren, nicht systemrelevanten Marktteilnehmern können im Falle von Banken Krisen volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Durch ihre Intermediationsfunktion im Zahlungsverkehr und im Finanzierungsbereich ist es möglich, dass bei „Störungen im Finanzsystem Output-Lücken beim Bruttoinlandprodukt entstehen“ (Ziegler, 2014, S. 19).

Bei vielen der von den potenziellen Erleichterungen betroffenen Kleinbanken handelt es sich um inlandorientierte Kreditbanken, deren Kerngeschäft der Zahlungsverkehr und die Kreditvergabe sind. Das Hypothekarkreditvolumen dieser Banken nahm in den letzten Jahren überdurchschnittlich zu. Gleichzeitig stieg auch der Anteil neu vergebener Hypothekarkredite mit ausgereizter Tragbarkeit weiter an. Das Zinsrisiko-Exposure aus der Fristentransformation verweilt ebenfalls auf „historisch hohem Niveau“. Das vorherrschende Tiefzinsniveau drängt weiterhin viele Investoren in riskantere Anlagen, unter anderem Immobilien, um Renditen zu erzielen. Bei einem Zinsanstiegsszenario könnte eine Preiskorrektur am Immobilienmarkt fremdfinanzierte Investierende und deren kreditgebende Banken unter Druck setzen. (SNB, 2017b)

Auch die FINMA weist in ihrem Jahresbericht 2017 auf „Ungleichgewichte bei Renditeliegenschaften“ und auf steigende Zinsänderungsrisiken hin. Konkret heisst es dort: „Um den Erfolg aus dem Zinsgeschäft nicht weiter zu schmälern, könnten Banken erhöhte Risiken eingehen, die sich bei einem raschen Zinsanstieg materialisieren würden.“ Deshalb seien Lockerungen bei der Kreditvergabepraxis gefährlich, und Banken müssen die Öffentlichkeit „angemessen über ihre Risiken und insbesondere ihre Eigenmittelausstattung informieren“. Zur Schaffung von mehr Transparenz und Vergleichbarkeit verweist die FINMA zuletzt auf die Wichtigkeit der Veröffentlichung regulatorischer Kenngrössen von Banken und Effekthändlern, den sog. „Key Metrics“. Auf der nächsten Seite des FINMA-Jahresberichts wird sodann auf die geplante „administrative Entlastung für Kleinbanken“ eingegangen, die sich insbesondere in der „relativ aufwendigen Umsetzung und Pflege des regulatorischen Kennzahlensystems“ auswirken soll. (FINMA, 2018l) Diese unterschiedlichen Perspektiven in direkt aufeinander folgenden Abschnitten des Jahresberichts der FINMA stellen in sich einen Widerspruch dar.

4 Ansatzpunkte der geplanten Erleichterungen für Kleinbanken

Eine zu hohe Regulierung der Finanzbranche kann kontraproduktiv sein. Die Kosten der Regulierung sind teilweise höher als die Kosten einer Krise. (Allen & Gale, 2007, S. 19) Des Weiteren ist es möglich, dass ein zu stark reguliertes System Ineffizienzen hervorruft und Innovationen hemmt (Dewatripont, Rochet, Tirole, 2010, S. 1). Folglich handelt es sich bei der Regulierung von Banken um einen Optimierungsprozess (Ziegler, 2014, S. 31).

Ziel der FINMA ist es, eine solche Optimierung mit den in der Einleitung erwähnten drei Ansatzpunkten zu erreichen. Aktuell existieren erst zum dritten Punkt, dem Prüfwesen, offizielle Anhörungsunterlagen, welche die Umsetzung in der Praxis erläutern. Für die Ausarbeitung der geplanten Komplexitätsreduktion und der weitergehenden Erleichterungen für Kleinbanken wurde von der FINMA das Expertenpanel „Kleinbanken“ einberufen. In diesem sind neben zehn Banken-CEOs auch FINMA Direktor Mark Branson, zwei weitere FINMA-Geschäftsleitungsmitglieder sowie der Präsident und CEO der SBVg vertreten.

Der Stand und die Details der Ausarbeitung innerhalb des Expertenpanels sind zum Erstellungszeitpunkt dieser Arbeit noch vertraulich. Der Autor ist jedoch im Besitz eines inoffiziellen Schreibens der FINMA an die SBVg (siehe Anhang 2). Das Schreiben ist adressiert an den CEO und den Präsidenten der SBVg und unterzeichnet vom Leiter des Geschäftsbereichs Banken der FINMA und von dem Projektverantwortlichen des Kleinbankenregimes. Es ist datiert vom 23. Februar 2018 und beinhaltet ein provisorisches Term-Sheet mit dem damaligen Stand der Diskussion im Expertenpanel. Da es sich nicht um ein offizielles Dokument handelt und die enthaltenen Werte noch nicht final sind, können die Informationen lediglich als Anhaltspunkt für die mögliche Ausarbeitung betrachtet werden. Mangels alternativer verfügbarer Informationen stützen sich die folgenden Erläuterungen jedoch auf das Schreiben. An dieser Stelle sei ausdrücklich festgehalten, dass das FINMA-Term-Sheet nicht vom in Kapitel 5 befragten Experten Stephan A. Zwahlen, der Mitglied des Expertenpanels „Kleinbanken“ ist, zur Verfügung gestellt wurde.

4.1 Teilnahmebedingungen

Als ersten Richtwert für eine Teilnahme nannte FINMA-Direktor Mark Branson am Kleinbankensymposium eine Leverage Ratio von 10 Prozent. Dies erreichen rund 40 Prozent der Kleinbanken. (Branson, 2017) Gemäss dem FINMA-Term-Sheet Kleinbankenregime (siehe Anhang 2) müssen Banken mehrere Bedingungen erfüllen, um am Kleinbankenregime teilnehmen zu können. Neben der Eingrenzung auf die Aufsichtskategorien 4 und 5 werden drei konkrete Kriterien genannt. Das erste Kriterium, wie von Mark Branson bereits im Oktober 2017 angedeutet, besteht aus den Anforderungen an eine vereinfachte Leverage Ratio. Hier werden jedoch 9 Prozent als Schwellenwert aufgeführt. Für das zweite Kriterium bestehen zwei Optionen, bei denen offensichtlich noch besprochen wird, welche sinnvoller ist: Entweder sind es die Anforderungen an eine vereinfachte Liquiditätsquote (Option a), oder es handelt sich um die Erfüllung einer überdurchschnittlichen Liquidity Coverage Ratio (LCR) und einen hohen Refinanzierungsgrad der Kundenausleihungen durch Kundengelder (Option b). Das dritte Kriterium ist ein Schwellenwert bzgl. der Sensitivität der Bankenbilanz auf Zinsrisiken. Gemäss dem Term-Sheet sind die Kriterien kumulativ zu erfüllen, um von den nachfolgend aufgeführten Erleichterungen profitieren zu können. Institute mit hohen Verhaltensrisiken oder erhöhtem Risikoprofil können durch die FINMA, trotz Erfüllung der Kriterien, von einer Teilnahme am Kleinbankenregime ausgeschlossen werden.

4.2 Eigenmittel

Die komplexe Berechnung der risikogewichteten Kapitalquote soll stark vereinfacht werden. Die Berechnung der anrechenbaren Eigenmittel gemäss ERV bzw. FINMA-Rundschreiben 2013/1 bleibt unverändert. Die Vereinfachung soll in der Berechnung der risikogewichteten Aktiven, also im Nenner der risikogewichteten Kapitalquote, ermöglicht werden. Neu ist, dass ausgewählte Bilanzpositionen gemäss Rechnungslegung als Grundlage dienen, die risikogewichtet werden. Durch die weit weniger komplexe Unterteilung der Aktiven und der vereinfachten Gewichtung soll eine Reduzierung der Komplexität und folglich des Berechnungsaufwandes erzielt werden.

4.3 Liquidität

Bei den Erleichterungen bzgl. der Liquiditätsberechnung und -meldungen soll bei Option a die Berechnung der Nettomittelabflüsse, und somit die LCR-Berechnung, entfallen.

Weiterhin wird die Berechnung der HQLA gemäss LiqV benötigt, für die keine Änderung vorgesehen ist. Des Weiteren soll für Teilnehmer, welche die Anforderungen an Option a erfüllen, eine vereinfachte Berechnung der NSFR geschaffen werden, indem Berechnungsbestandteile stärker zusammengefasst werden. Hier lässt das Term-Sheet noch offen, wie dies aussehen könnte. Für Banken, welche die Option b des zweiten Teilnahmekriteriums erfüllen, ist eine gänzliche Befreiung von der NSFR-Berechnung vorgesehen. Zudem soll geprüft werden, ob die Reporting-Frequenz für Liquiditätsmessgrössen (aktuell monatlich) für Teilnehmer des Kleinbankenregimes reduziert werden kann.

4.4 Risikoverteilung und Offenlegung

Weitere Vereinfachungen für Teilnehmerbanken sind im Bereich der Reportings von Klumpenrisiken und den Offenlegungspflichten geplant.

Auf das unterjährige Quartals-Reporting zu Klumpenrisiken soll gem. Term-Sheet verzichtet werden können, wenn die grösste Position kleiner als 80 Prozent der entsprechenden Obergrenze ist.

Des Weiteren ist geplant, die Anforderungen an die Offenlegung erheblich zu reduzieren. Konkret würde die Tabelle der Key Metrics „KM1“ vereinfacht, „da manche Informationen nicht mehr vorhanden/anwendbar“ seien aufgrund bestimmter Vereinfachungen bei der Berechnung der RWA. Ebenfalls entfallen würden die Tabellen Nr. 4, Nr. 9, Nr. 10, Nr. 11, Nr. 13, Nr. 43, Nr. 44 gem. FINMA-Rundschreiben 2016/1 Anhang 1. Es handelt sich dabei vornehmlich um Tabellen aus dem Bereich Kredit- und Zinsrisiken, die von den vorhergehenden Erleichterungen betroffen sind.

4.5 Prüfwesen

Die vorgesehene Überarbeitung des Prüfwesens ist bereits in einem Entwurf des FINMA-Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“ festgehalten. Die Anhörung fand vom 30.11.2017 – 31.01.2018 statt (FINMA, 2018n). Einerseits soll die Aufsichtsprüfung durch die vorgeschlagenen Änderungen insgesamt schlanker und effizienter gestaltet werden. Andererseits entfällt ein wesentlicher Teil der Revision des Rundschreibens auf die geplanten Erleichterungen für Banken der Aufsichtskategorie 4 und 5. Als Resultat dieser Massnahmen sollen die aufsichtsrechtlichen Prüfkosten für Banken durchschnitt-

lich um 30 Prozent gesenkt werden. Das Inkrafttreten des revidierten Rundschreibens ist auf den 1. Januar 2019 geplant. (FINMA, 2017b)

4.5.1 Abstützung auf interne Revision

Bei der Erstellung der jährlichen Risikoanalyse sollen sich die Prüfgesellschaften neu auf Erkenntnisse der internen Revision abstützen. Bis anhin war es ihnen verboten, die Risikoanalyse vor Einreichung an die FINMA mit dem Beaufichtigten abzustimmen. Diese Bestimmung wird aufgehoben. Auch die Prüfstrategie und die Planung der Prüfungshandlungen wird die Prüfgesellschaft mit der internen Revision koordinieren und sich auf deren Prüfergebnisse abstützen können. Dennoch wird im Erläuterungsbericht der FINMA betont, dass die „Prüfgesellschaft weiterhin verantwortlich bleibt und beurteilen muss, ob die Basis der für die Abstützung verwendeten Arbeiten zum Prüfkommfort beiträgt oder nicht“. (FINMA, 2017b)

4.5.2 Berichterstattung

Das Resultat der aufsichtsrechtlichen Prüfungshandlungen ist die Berichterstattung der Prüfgesellschaften an die FINMA. In Zukunft soll diese sich vermehrt auf die beim Beaufichtigten erkannten Schwachstellen fokussieren. Die bisher im Aufsichtsbericht enthaltene allgemeine Darstellung der Prüfergebnisse wird nicht mehr notwendig sein. Auch die detaillierte Erläuterung zur Organisation und zu den Prozessen beim Beaufichtigten entfällt. (FINMA, 2017b)

4.5.3 Reduzierte Prüfkadenz

Die FINMA sieht neu eine reduzierte Prüfkadenz vor. Banken der Aufsichtskategorien 4 und 5 werden von der jährlich durchzuführenden Aufsichtsprüfung befreit, wenn sie „keine erhöhte Risikolage und keine erheblichen Schwachstellen aufweisen“. Bei Instituten der Aufsichtskategorie 4 sollen im Abstand von zwei Jahren, bei solchen der Aufsichtskategorie 5 im Abstand von drei Jahren, Prüfungshandlungen vorgenommen werden. Es steht den in Frage kommenden Banken jedoch frei, die Prüfgesellschaften freiwillig mit Prüfungshandlungen ausserhalb der aufsichtsrechtlichen Prüfung zu beauftragen. In den Jahren, in denen keine Aufsichtsprüfung stattfindet, entfällt die Berichterstattung vollständig. Weiterhin jährlich erfolgen muss jedoch die Einreichung der Risikoanalyse. Dies soll laut FINMA-Erläuterungsbericht durch die neu erlaubte Abstützung auf die Erkenntnisse der internen Revision ermöglicht werden. (FINMA, 2017b)

5 Expertensicht

Mittels Befragung fachkundiger Experten wird in diesem Kapitel der aktuelle Stand und mögliche Auswirkungen der geplanten Erleichterungen für Kleinbanken betrachtet. Die vorgeschlagenen Änderungen werden dabei kritisch hinterfragt, potenzielle Chancen aufgezeigt und, wo möglich, Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet. Die befragten Experten verfügen aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeiten über vertiefte Einblicke in die Thematik und werden im Folgenden aufgeführt.

Tab. 3: Interviewpartner

Experte	Tätigkeiten
Bruno Gmür (zitiert als PwC-Interview 2)	<ul style="list-style-type: none"> - Partner Wirtschaftsprüfung Banken, PwC Schweiz - Mitglied Fachkommission für Bankenprüfung, EXPERTsuisse
Thomas Romer (zitiert als PwC-Interview 1)	<ul style="list-style-type: none"> - Partner und Leiter Wirtschaftsprüfung Bereich Finanzdienstleistungen, PwC Schweiz - Präsident Fachbereich Finanzmarkt und Vorstandsmitglied, EXPERTsuisse - Mitglied Fachbeirat am Institut für Financial Management, ZHAW School of Management and Law
Dr. Stephan A. Zwahlen (zitiert als Bank-Interview)	<ul style="list-style-type: none"> - CEO, Maerki Baumann & Co. Privatbank - Vorstandsmitglied, Zürcher Bankenverband - Vorsitz Kontaktgruppe Kleinbanken, Vereinigung Schweizerischer Assetmanagement- und Vermögensverwaltungsbanken (VAV) - Mitglied FINMA-Expertenpanel „Kleinbanken“ - Lehrbeauftragter für Banking, Universität St. Gallen (HSG)

Während durch die beiden PwC-Interviews die Sichtweise der unabhängigen Prüfgesellschaften ermittelt wurde, lag der Fokus des Bank-Interviews auf der Meinung der Banken, die potenziell von den geplanten Erleichterungen profitieren können. Stephan A. Zwahlen ist Teil des FINMA-Expertenpanels „Kleinbanken“, in dem neben zehn

Banken-CEOs auch FINMA-Direktor Mark Branson, zwei weitere FINMA-Geschäftsleitungsmitglieder sowie der Präsident und der CEO der SBVg vertreten sind. Dies ermöglicht ihm, unter Wahrung der gebotenen Vertraulichkeit, einen umfassenden Einblick in die regulatorischen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die Branche, zu geben. Deshalb wurde auf die Befragung weiterer Branchenvertreter verzichtet. Innerhalb von PwC wurden bewusst zwei Experten gewählt. Thomas Romer leitet in seiner Funktion als Präsident des Fachbereichs Finanzmarkt der EXPERTsuisse die Zusammenarbeit der Prüfgesellschaften mit der FINMA und anderen Interessenvertretern der Finanzbranche. Bruno Gmür ist neben dem Prüfwesen Experte für Bankenregulierung, insbesondere für Fragen bzgl. Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen. Dementsprechend wurden in den zwei PwC-Interviews auch die Schwerpunkte gelegt.

5.1 Aktuelle Situation und Beweggründe für Erleichterungen

Wie in der Einleitung beschrieben, haben besonders kleinere Banken zunehmend Schwierigkeiten, die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Bewältigung der herrschenden Regulierungsdichte aufzubringen.

Auf die stetig zunehmende Regulierung nach der Finanzkrise 2007/2008 reagierten Vertreter der Finanzbranche im Schweizerischen Parlament vermehrt mit Kritik an der Aufsichtspraxis der FINMA. Neben anderen politischen Vorstössen zählt dazu insbesondere die Motion „Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht“, die von Nationalrat Martin Landolt eingereicht wurde. Die Motion verlangt eine „klarere Trennung zwischen den Verantwortlichkeiten des Bundesrates für Finanzmarktpolitik und -strategie sowie die Regulierung einerseits und der Zuständigkeit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) für die operative Aufsichtstätigkeit andererseits“. (Das Schweizer Parlament, 2017)

Der politische Druck auf die FINMA dürfte gemäss den beiden Experten Stephan A. Zwahlen und Thomas Romer einer der zentralen Beweggründe für eine Überarbeitung der Kleinbankenregulierung sein (Bank-Interview vom 27.4.2018; PwC-Interview 1 vom 25.04.2018). An der Risikolage der Schweizer Banklandschaft habe sich nämlich nichts geändert, was Erleichterungen im regulatorischen Umfeld rechtfertigen würde (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018).

5.2 Standpunkte der Experten

Was die Chancen der geplanten Erleichterungen für Kleinbanken betrifft, sind sich die Experten weitestgehend einig. Kleineren Banken, die in einem übersichtlichen Rahmen Geschäfte tätigen, werden schlankere Strukturen im Back-Office bzw. Compliance-Bereich ermöglicht, wodurch Kosten gespart werden können. So ist es für sie möglich, wettbewerbsfähiger zu sein und bessere Konditionen am Markt anzubieten. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018) Branchenvertreter begrüßen es sehr, dass bzgl. Regulierung ein Schritt auf die Branche zugemacht wird. Dennoch sei eine kritische Haltung gegenüber Deregulierung notwendig; zudem ist es wichtig, dass ein Dialog zwischen allen Finanzmarktakteuren stattfindet (Bank-Interview vom 27.4.2018).

Zur differenzierten Beurteilung der Risiken bedarf es zuerst der Klärung, wie die Erleichterungen in der Praxis umgesetzt werden und welche Banken teilnehmen dürfen. Zentral ist, dass die Teilnahme am Kleinbankenregime an Bedingungen geknüpft werden, die effektiv riskante von weniger riskanten Banken unterscheiden. (PwC-Interview 2 vom 26.4.2018)

Die erste Bedingung für eine Teilnahme bildet die Zugehörigkeit zur Aufsichtskategorie 4 oder 5. Diese Einteilung ist für eine differenzierte und risikoorientierte Regulierung aber noch nicht hinreichend, da neben Grössenkriterien vor allem auch das Geschäftsmodell und -verhalten einer Bank Einfluss auf ihr Risikoprofil hat. Dies wurde mit der zunehmenden Bedeutung der Aufsichtskategorien von den Banken selbst schon häufig kritisiert. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018; PwC-Interview 2 vom 26.4.2018; Bank-Interview vom 27.4.2018)

Die weiteren Qualifikationskriterien zur Teilnahme sollen so festgelegt werden, dass grundsätzlich Institute aller Bankengruppen innerhalb der Aufsichtskategorien 4 und 5 teilnehmen können sollen (Bank-Interview vom 27.4.2018). Rund die Hälfte der Kleinbanken sollen laut Schätzungen der FINMA von den Erleichterungen profitieren (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018; PwC-Interview 2 vom 26.4.2018).

Wird das erste Kriterium des Term-Sheets zur vereinfachten Leverage Ratio von 9 Prozent umgesetzt, so kämen von den 265 Instituten in der FINMA-Statistik zur Offenlegung der Key Metrics per 31.12.2016 noch 125 für eine Teilnahme in Betracht. Das zweite Kriterium einer „dauernden“ LCR über 150 Prozent erfüllen gemäss der Offenlegungsstatistik noch 116 Institute. Dafür wurde der Durchschnittswert der LCR-Werte per Quartalsende aller Institute ermittelt. (FINMA, 2018o) Da die Aufsichtskategorie

der Beaufsichtigten nicht öffentlich zugänglich ist, kann nicht entnommen werden, wie viele davon zu den Kleinbanken in den Aufsichtskategorien 4 und 5 zählen. Die Anzahl Banken, welche die Anforderungen des dritten Kriteriums bzgl. der Zinsrisikosensitivität erfüllen, kann nicht direkt überprüft werden. Diese Daten werden in der Offenlegungsstatistik nicht aufgeführt. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass dieser Wert ebenfalls in einer Höhe festgelegt werden wird, dass aus jeder Bankengruppe Institute zur Teilnahme berechtigt sind (Bank-Interview vom 27.4.2018).

Insgesamt sollen ausschliesslich „sehr sicheren Banken“ Erleichterungen gewährt werden. Das geplante Kleinbankenregime sollte keinesfalls als weniger strenge Regulierung interpretiert werden, zumal gerade im Conduct-Bereich keinerlei Erleichterungen erfolgen werden. „Der Zweck ist lediglich, Banken von denen ein geringes System- bzw. Konkursrisiko ausgeht, von überflüssiger Bürokratie und Formalismen zu befreien.“ (Bank-Interview vom 27.4.2018)

5.2.1 Mögliche Problemfelder und Verbesserungsvorschläge

Die befragten Experten von PwC haben angesichts der geplanten Erleichterungen in den Bereichen Eigenmittel und Liquidität verschiedene Bedenken geäussert.

Es existiert die Befürchtung, dass Schweizer Bankensystem könnte je nach Umfang der Erleichterungen aus internationaler Perspektive nicht mehr als äquivalent betrachtet werden (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018). Dass der neue Vorstoss zum Kleinbankenregime der FINMA international genau beobachtet wird, bemerkt auch Branchenvertreter Stephan A. Zwahlen (Bank-Interview vom 27.4.2018).

Wie bereits erwähnt, wird die Differenzierung alleine anhand der Aufsichtskategorien sowie der zusätzlichen Qualifikationskriterien von den Experten als nicht ideal erachtet. Eine zusätzliche Unterscheidung nach dem Geschäftsmodell wird von allen Befragten als sinnvoll beurteilt. Jedoch besteht die Gefahr, dass durch zu detaillierte Kriterien zur Teilnahme zusätzliche Komplexität geschaffen wird, was der Grundidee des Kleinbankenregimes widerspricht. Deshalb muss darauf geachtet werden, dass die Unterscheidung möglichst einfach organisiert wird. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018; PwC-Interview 2 vom 26.4.2018; Bank-Interview vom 27.4.2018)

Ein weiteres mögliches Problemfeld ist die Frage: Was geschieht, wenn eine Bank die Teilnahmekriterien nicht mehr erfüllt? Eine drastische Verschlechterung der geforderten Schwellenwerte bzgl. Eigenmittel, Liquidität und Zinsrisiken geht in der Praxis oft von einer Krisensituation beim betreffenden Institut aus. Ob die Bank während der Bewälti-

gung dieser Geschäftsprobleme in der Lage sein wird, die bisher nicht verlangten Kennzahlen und Berichterstattungen wieder zu gewährleisten, ist fraglich. (PwC-Interview 2 vom 26.4.2018) Insbesondere die Liquiditätskennzahlen können stark schwanken, ohne dass sich das Risikoprofil einer Bank massgeblich ändert. Beispielsweise werden die Liquiditätswerte einer Bank während der Dividendensaison aufgrund der schwankenden Kundenliquidität beeinflusst. Deshalb sollte bei den Teilnahmebedingungen ein Glättungsfaktor eingesetzt werden. Zum Beispiel, indem man zur Berechnung der vereinfachten Liquiditätsquote die jährlichen Durchschnittswerte verwendet, statt stichtagsbezogene Grössen. Dies soll auch verhindern, dass Banken zu eilig das Recht zur Teilnahme am Kleinbankenregime entzogen wird, wenn es sich nur um eine kurzfristige Unterschreitung handelt. Bei einer längerfristigen Nichterfüllung der Anforderungen und dem Ausschluss einer Bank schlägt Stephan A. Zwahlen vor, eine Übergangsfrist zu definieren, während der es Banken möglich ist, die nötigen Umstellungen vorzunehmen, um die Qualifikationskriterien wieder zu erfüllen. (Bank-Interview vom 27.4.2018)

Ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Umsetzung der geplanten Erleichterungen ist die definitive Festlegung der Teilnahme Kriterien. Derzeit ist noch unklar, ob die Schwellenwerte genügend hoch angesetzt werden können, sodass von „sehr sicheren Banken“ gesprochen werden kann, ohne gleichzeitig zu viele Banken von einer Teilnahme auszuschliessen. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob der gesamte Vorstoss nicht bereits daran scheitern wird. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018)

Abschliessend muss sich zeigen, ob die Banken, die für eine Teilnahme in Betracht kommen, überhaupt ein Interesse daran haben. Dies ist massgeblich abhängig davon, ob die Erleichterungen einen tatsächlichen Mehrwert bieten. Vereinfachte Berechnungen von Kennzahlen seien beispielsweise wenig sinnvoll, denn die dafür notwendigen IT-Systeme und die entsprechenden Parametrisierungen wurden bereits vorgenommen und funktionieren. Eine Änderung, auch wenn es eine Vereinfachung ist, würde deshalb zunächst zusätzliche Kosten verursachen. Wichtiger ist, dass die Banken, die alle Bedingungen erfüllen, von gewissen Anforderungen gänzlich befreit werden. Insbesondere von denen, die in der Praxis keinen oder nur einen sehr geringen Mehrwert bieten, was gemäss Expertenmeinung vor allem auch im qualitativen Bereich der Fall ist (Anfertigung aufwändiger Konzepte und Analysen). (Bank-Interview vom 27.4.2018)

5.2.2 Prüfwesen

Das teilrevidierte FINMA-Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“, das zur Anhörung veröffentlicht wurde, und die enthaltenen Vorschläge zur Überarbeitung der Aufsichtsprüfungen, wurden von allen befragten Experten stark kritisiert.

Die FINMA hat in ihrem Erläuterungsbericht den Sachverhalt hervorgehoben, dass aufgrund der reduzierten Aufsicht vermehrt „zusätzliche Prüfungshandlungen durch Prüfbeauftragte oder direkte Interventionen durch die FINMA in Betracht gezogen werden“ können (FINMA, 2017b). Dies wird seitens der Prüfgesellschaften als schleichender Systemwechsel vom dualen Aufsichtssystem hin zu einer verstaatlichten Aufsicht wahrgenommen. Von der FINMA wird im Austausch mit den Prüfgesellschaften auch immer wieder der internationale Druck auf das schweizerische System erwähnt. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018) Dennoch sind sich die Vertreter der SBVg, EXPERTSuisse und VAV einig, dass das duale Aufsichtssystem mit der Abstützung auf Prüfgesellschaften für die Schweiz die richtige Wahl ist (SwissBanking, 2018b; PwC-Interview 1 vom 25.4.2018; Bank-Interview vom 27.4.2018).

Die konkrete Zielsetzung der FINMA ist, mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket „eine Reduktion der Prüfkosten von mindestens 30 Prozent für die aufsichtsrechtliche Prüfung“ zu erzielen (FINMA, 2017b). Zur Ermittlung des Werts oder der Berechnungsbasis macht die FINMA keine Angaben. Dass diese Einsparungen durch die vorgeschlagenen Neuerungen ermöglicht werden können, wird seitens der Prüfgesellschaften und der SBVg bezweifelt. Stattdessen wird eine verdeckte Aufwandsverschiebung erwartet. Durch die verstärkte direkte Aufsicht und die gegebenenfalls zusätzlich notwendigen Ressourcen der internen Revision erfolgt eine Kompensierung der Kosteneinsparungen bei Prüfgesellschaften. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018; SwissBanking, 2018b)

Der Vorschlag, ausgewählten Instituten der Aufsichtskategorie 4 und 5 eine reduzierte Prüfkadenz zu ermöglichen, wird von den Prüfgesellschaften vehement kritisiert. Diese bemerken, dass die jährliche Intervention auf gesetzlicher Ebene geregelt sei. Dabei berufen sie sich auf den Erläuterungsbericht des Bundesrats zu Art. 3 der Finanzmarktpflichtverordnung (FINMA-PV). Darin ist enthalten, dass die aufsichtsrechtliche Basisprüfung in der Regel jährlich durchzuführen ist. Da die Festlegung der Grundzüge des aufsichtsrechtlichen Prüfwesens dem Gesetzgeber obliegt, sehen die Prüfgesellschaften in dieser Massnahme die Regulierungskompetenz der FINMA überschritten. Des Weiteren

ren ist in den Vorschlägen zum Prüfwesen keine Änderung der gesetzlichen Verantwortung der Prüfgesellschaften vorgesehen. Sie bleiben als aufsichtsrechtliche Prüfer gleich verantwortlich und haftbar als Organ der Gesellschaft, wie bei der Revision der Jahresrechnung. Durch die reduzierte Prüfkadenz wird der Prüfgesellschaft nicht genügend Autonomie gewährt, um die entsprechenden Prüfungshandlungen vorzunehmen, die zur Abdeckung ihrer Verantwortung notwendig sind. Auch die durch die Prüfgesellschaften zu erstellende Risikoanalyse muss unverändert jährlich bei der FINMA eingereicht werden. Durch interventionsfreie Geschäftsjahre ist es laut befragtem Experten jedoch für sie nicht möglich, eine unabhängige Einschätzung der Risikolage abzugeben. Grundsätzlich wird der Vorschlag zur intensiveren Abstimmung der Prüfungshandlungen mit der internen Revision begrüsst. Dennoch muss dem Prüfer die Autonomie gewährt werden, geeignete Massnahmen vorzunehmen, um zu einer fundierten Einschätzung zu gelangen. Des Weiteren geht mit der reduzierten Prüfkadenz ein massiver Qualitätsverlust einher. Verwaltungsrat, Audit Committee und Geschäftsleitung der betreffenden Banken erhalten nur noch alle zwei bis drei Jahre die Bestätigung über die geprüften Aufsichtsthemen. So kann weder angemessen auf regulatorische Neuerungen noch auf allfälliges Missverhalten einer Bank reagiert werden. Auch das Verständnis der Prüfgesellschaft für die Organisation und die Prozesse des geprüften Instituts wird weniger umfangreich sein. (PwC-Interview 1 vom 25.4.2018) Die Branchenvertreter selbst sehen die prüfungsfreien Jahre kritisch, da die Berichte bzw. Erkenntnisse der Revisionsgesellschaft den Organen auch als Führungsinstrument dienen. Eine weniger umfangreiche, dafür jährliche Aufsichtsprüfung würde Stephan A. Zwahlen eher begrüssen als über mehrere Jahre aufgeschobene Prüfungshandlungen. Denn dies sei tendenziell ineffizient, da das Prüf-Team das Unternehmen nicht gut genug kennenlerne, wenn es nur in verlängerten Abständen vor Ort tätig sei. Ausserdem sei der latente Informationsverlust seitens der Prüfgesellschaft und der FINMA kritisch zu beurteilen, wenn in interventionsfreien Jahren auch die Berichterstattung entfällt. Auch hier sei eine weniger umfangreiche, dafür jährliche Alternative angemessener. (Bank-Interview vom 27.4.2018)

6 Schlussfolgerung

6.1 Zentrale Erkenntnisse

Der Bankensektor stellt im Vergleich zu anderen Branchen eine Besonderheit dar. Die bestehenden Anreize für Banken mit minimalem Kapital und Liquidität zu agieren, bergen Risiken, die adäquat adressiert werden müssen. Insbesondere aufgrund ihres Einflusses auf andere Wirtschaftszweige durch ihre Aktivität im Zahlungsverkehr und der Kreditvergabe, erfordern Banken diesbezüglich eine angemessene Regulierung.

Auch aus der Auswertung der vorhandenen Literatur zum Thema Bankenregulierung ging deutlich hervor, dass der Bankensektor durch seine branchenspezifischen Eigenheiten eine gewisse Form der Regulierung benötigt.

Insbesondere in Ländern wie der Schweiz, wo der Bankensektor einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zum Wohlstand und Erfolg der Gesamtwirtschaft leistet, sind angemessene gesetzliche Rahmenbedingungen unerlässlich. Die regulatorischen Anforderungen an Banken hemmen die übermässige Inkaufnahme von Risiken und fördern das Vertrauen in den Finanzmarkt. Sie leisten somit einen wichtigen Beitrag zur Wahrung von Stabilität innerhalb des Wirtschaftssystems und darüber hinaus.

Die Heterogenität des Schweizer Finanzplatzes ist einerseits eine Stärke und förderlich für eine innovative und dynamische zukünftige Entwicklung. Andererseits stellen die erheblichen Unterschiede zwischen Finanzmarktteilnehmern eine Herausforderung für die regulierenden Institutionen dar. Die effektivste Weise zur Erfüllung der obersten Aufgabe der FINMA, den Erhalt der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte, wäre eine individuelle Regulierung jedes einzelnen Instituts. So könnte optimal auf die Eigenheiten des Geschäftsmodells, die Grösse und die Komplexität des Instituts, die Art und den Umfang der Geschäftstätigkeit und den Einfluss auf das Finanzsystem usw. eingegangen werden. Dies ist jedoch aus Sicht der formalen Umsetzbarkeit sowie aus Ressourcengründen utopisch. Deshalb ist in der Schweizer Bankenregulierung das Abwägen zwischen Kosten und Nutzen der Differenzierung regulatorischer Anforderungen zentral. Ökonomisch betrachtet dürfen die Kosten der Überwachung von Banken bzw. die Verhinderung von Krisen im Bankensektor die Kosten einer zugelassenen Krise nicht übersteigen.

Die bestehende Praxis der Kategorisierung von Banken anhand der fünf Aufsichtskategorien ist nicht hinreichend, da ihre Einteilungskriterien einzig an der Grösse eines Beaufsichtigten ausgerichtet sind. Um die individuellen volkswirtschaftlichen Risiken von Banken besser aufgreifen zu können, müsste das Geschäftsmodell der Beaufsichtigten in deren Kategorisierung einfließen.

Dass eine Überarbeitung der Kleinbankenregulierung notwendig ist, um das Fortbestehen des heterogenen Finanzplatzes Schweiz zu sichern, ist eine Tatsache. Und dass die umfassenden Anforderungen, die der Basler Ausschuss im Rahmen von Basel III formulierte, nicht angemessen für Kleinstbanken mit nur sehr bescheidener Geschäftstätigkeit sind, ist ebenfalls offensichtlich. Deshalb darf gesagt werden, dass der Vorstoss der FINMA bzgl. der Erleichterungen bei Eigenmittel- und Liquiditätsanforderungen für Kleinbanken seine Berechtigung hat.

Der Erfolg des Kleinbankenregimes wird massgeblich durch die konkrete Umsetzung beeinflusst werden. Für die zukünftige finale Festlegung der Teilnahmekriterien ist es entscheidend, ob genügend Teilnehmerbanken vorhanden sind, ohne zu wenig sichere Institute mit einzubeziehen. Des Weiteren werden die Änderungen in der Branche nur auf Interesse stossen, wenn es sich effektiv um Erleichterungen handelt. Der empirische Teil der Arbeit hat ergeben, dass eine Vereinfachung der Kennzahlenberechnung nicht zielführend ist, da funktionierende Prozesse überflüssig werden, was zunächst zusätzliche Kosten verursacht. Aussichtsreicher ist die gänzliche Befreiung kleiner Banken von überflüssiger Bürokratie und Formalismen. Diese sind insbesondere in den qualitativen Anforderungen zu finden. Die obligatorische Erstellung aufwändiger Konzepte zu Eigenmitteln, Liquidität und Risikomanagement, die anschliessend in der Praxis kaum Anwendung finden, sollte pragmatischer ausgearbeitet werden. Ausserdem ist dem Szenario, dass eine Bank in Schwierigkeiten gerät und deshalb die Qualifikationskriterien nicht mehr erfüllt, Rechnung zu tragen. Es muss bei der finalen Verabschiedung der Erleichterungen einen definierten Ablauf für solche Fälle geben.

Das teilrevidierte FINMA-Rundschreiben 2013/3 „Prüfwesen“, das eine effizientere Gestaltung der Aufsichtsprüfung ermöglichen soll, ist insgesamt als unüberlegter Vorstoss seitens der FINMA zu beurteilen. Alle involvierten Interessengruppen, ausser der FINMA selbst, erkennen darin wesentliche Schwachstellen. Diese hätten durch eine gründlichere vorgängige Absprache mit Branchenvertretern von Prüfgesellschaften und Banken vermieden werden können. Weder politisch noch aus Sicht der Banken oder der

Prüfgesellschaften ist eine Abkehr vom dualistischen Aufsichtssystem erwünscht. Dass die vorgeschlagenen Änderungen teilweise in diese Richtung gehen, erscheint in der aktuell vorherrschenden Debatte um die Verantwortlichkeiten der FINMA wie ein Verzweiflungsakt. Auch die angekündigten Kosteneinsparungen, die ohne Begründung und Grundlage veröffentlicht wurden, sind unrealistisch und durch die vorgeschlagenen Massnahmen nicht zu erreichen. Es ist zu befürchten, dass sich der Aufwand lediglich von den Prüfgesellschaften zur internen Revision und der FINMA selbst verschiebt. Gleichzeitig muss von einem markanten Qualitätsverlust der Aufsichtsprüfung insgesamt ausgegangen werden. Den Kleinbanken der Kategorien 4 und 5 ist somit letztlich in keiner Weise geholfen. Ebenfalls ungeklärt ist die Frage, ob die Vorschläge der FINMA zum Prüfwesen ihre Verantwortlichkeit nicht überschreiten und auf welcher gesetzlichen Grundlage Teile der Überarbeitung beruhen. So ist insbesondere die reduzierte Prüfkadenz ein radikaler Ansatz, der sich nicht ohne die Anpassung von weiteren verknüpften regulatorischen Vorgaben umsetzen lässt.

Die Chance einer effizienteren Regulierung von Kleinbanken ist, durch eine Fokussierung auf die wesentlichen Teile der Regulierung, mehr Freiraum für Innovation zu ermöglichen. Des Weiteren können die Schweizer Banken durch Kosteneinsparungen, wenn diese auf sinnvolle Art erzielt werden, im internationalen Vergleich konkurrenzfähiger werden und dadurch den Finanzplatz Schweiz stärken. Das Risiko von vorschnellen und unausgereiften Erleichterungen würde jedoch das genaue Gegenteil, eine Schwächung des heimischen Finanzplatzes, erzielen. Deshalb ist eine gründliche und in enger Zusammenarbeit mit der Branche und den Prüfgesellschaften stattfindende Ausarbeitung des Kleinbankenregimes zentral für den Erfolg aller involvierten Interessengruppen.

6.2 Grenzen der Arbeit

Die in dieser Arbeit gewonnenen Erkenntnisse beziehen sich auf einen provisorischen Zwischenstand des Kleinbankenregimes. Um zu einem abschliessenden Urteil über die geplanten Erleichterungen zu gelangen, müssen jedoch die definitive Ausarbeitung sowie die konkrete Umsetzung abgewartet werden. Für eine umfassende Einschätzung der Regulierungssituation kleinerer Banken in der Schweiz sollten die gesetzlichen Grundlagen sowie die Vorgaben des Basler Ausschusses insgesamt auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden, was in der vorliegenden Arbeit gänzlich ausgeschlossen wurde.

7 Handlungsempfehlung

Im Rahmen der Arbeit wurden verschiedene mögliche Problemfelder ermittelt und teilweise bereits entsprechende Handlungsempfehlungen thematisiert. An dieser Stelle sollen noch einmal zusammenfassend konkrete Handlungsempfehlungen zu den ermittelten Schwachstellen bzw. Unklarheiten des Kleinbankenregimes der FINMA abgegeben werden.

7.1 Handlungsempfehlungen: Eigenmittel und Liquidität

Die Handlungsempfehlungen zu den geplanten Erleichterungen bzgl. der Eigenmittel und der Liquidität von Kleinbanken beziehen sich auf den derzeitigen Zwischenstand der Ausarbeitung bzw. auf das FINMA-Term-Sheet zum Kleinbankenregime im Anhang.

7.1.1 Empfehlung (1): Unterscheidung nach dem Geschäftsmodell

Die Grundvoraussetzung zur Teilnahme am Kleinbankenregime ist die Zugehörigkeit zur Aufsichtskategorie 4 oder 5. Diese Kategorisierung ist für das Gewähren von Erleichterungen nicht ausreichend, da sie lediglich Grössenkriterien berücksichtigt. Die FINMA behält sich zwar vor, Institute mit hohen Verhaltensrisiken von einer Teilnahme am Kleinbankenregime auszuschliessen. Jedoch wäre es auch bei den Banken, die zur Teilnahme zugelassen werden, notwendig, die weiteren Qualifikationskriterien vom Geschäftsmodell, von den möglichen Verhaltensrisiken und den früheren regulatorischen Verstössen des Instituts abhängig zu machen. Die Faktoren müssten für alle Banken gleich sein und transparent im entsprechenden FINMA-Rundschreiben verankert werden. Abhängig vom Resultat würden die Institute in eine Staffelung der weiteren Teilnahmekriterien eingeteilt. So könnten die individuellen Risiken der einzelnen Beaufsichtigten angemessener berücksichtigt werden. Dies dient letztlich dem Schutz des Finanzplatzes, da der Anreiz entfernt wird, zu niedrige Teilnahmeschwellen festzulegen, damit genügend Banken teilnehmen können.

7.1.2 Empfehlung (2): Offenlegungspflichten

Wie die FINMA bereits selbst in ihrem Jahresbericht 2017 betonte, ist es wichtig, dass Transparenz und Vergleichbarkeit am Finanzmarkt gegeben ist und die Banken die Allgemeinheit angemessen über ihre Risiken informieren (FINMA, 2018l). Deshalb ist es

nicht angebracht, die Offenlegungspflichten der kleineren Institute derart stark zu reduzieren. Die zur Teilnahme am Kleinbankenregime berechneten Kennzahlen, wie die vereinfachte Leverage Ratio, die vereinfachte Liquiditätsquote sowie die Sensitivität gegenüber den Zinsänderungsrisiken sind ersatzweise für die nicht mehr erforderlichen Kennzahlenberechnungen offenzulegen. Dies dürfte aus Kosten- und Effizienzüberlegungen kein Problem darstellen, da diese Werte ohnehin regelmässig berechnet und der FINMA gemeldet werden müssen, um sicherzustellen, ob die Kriterien weiterhin erfüllt werden.

7.1.3 Empfehlung (3): Definition Ausschlusszenario

Für den Fall, dass einzelne Banken die Qualifikationskriterien nicht mehr erfüllen, ist eine nützliche Übergangsfrist zu definieren, in der die Bank Zeit hat, die Missstände zu beseitigen. Ebenfalls ist, bevor die Erleichterung in Kraft tritt, zu bestimmen, wie der Entzug der Teilnahmeberechtigung am Kleinbankenregime ablaufen hat. Insbesondere ist auch hier eine realistische Übergangsfrist zu definieren, ab wann die betroffene Bank nicht mehr von den Erleichterungen profitiert und wieder die üblichen regulatorischen Anforderungen erfüllen muss.

7.1.4 Empfehlung (4): Entlastung bei qualitativen Anforderungen

Die Recherchen der vorliegenden Arbeit ergaben, dass bei Kleinbanken ein Kostensenkungspotenzial im Bereich der qualitativen Anforderungen besteht. Die obligatorische Erstellung von umfassenden Konzepten zu Eigenmitteln, Liquidität und Risikomanagement ist in der Praxis sehr aufwändig und bringt wenig Mehrwert, da in den darin beschriebenen Situationen von der Geschäftsleitung kaum das entsprechende Konzept zur Hand genommen wird. Die obligatorische Erstellung von Konzepten ist aus den entsprechenden FINMA-Rundschreiben zu entfernen.

7.2 Handlungsempfehlungen: Prüfwesen

7.2.1 Empfehlung (5): Abwarten von politischen Vorstössen

Der Ausgang der verschiedenen im Parlament pendenten politischen Vorstösse, die die Rolle und Verantwortlichkeiten der FINMA thematisieren, ist abzuwarten, bevor tiefgreifende Veränderungen, wie sie die FINMA vorgeschlagen hat, in Kraft gesetzt werden. Die aktuell sehr unterschiedlichen Standpunkte in Politik und Wirtschaft zu den Kompetenzen der FINMA sollen von dieser nicht dazu genutzt werden, ihre eigene Po-

sition zu stärken, bis ihre Rolle genauer definiert wurde. Die Teilrevision des Rundschreibens 2013/3 „Prüfwesen“ ist zu verschieben.

7.2.2 Empfehlung (6): Dialog mit Interessengruppen führen

Der zur Anhörung veröffentlichte Entwurf des teilrevidierten Rundschreibens 2013/3 ist sowohl bei Vertretern von Banken als auch bei Prüfgesellschaften auf starke Kritik gestossen. Der Vorschlag von aufsichtsprüfungsfreien Geschäftsjahren hält einer genaueren Überprüfung nicht stand, wie verschiedenste Stellungnahmen von Interessenvertretern deutlich gemacht haben. Deshalb sollte vor einer Inkraftsetzung der Dialog mit allen involvierten Parteien gesucht werden, um eine weiterhin jährlich stattfindende Alternative auszuarbeiten. Ein Vorstoss der FINMA im Alleingang, entgegen aller geäusserten Bedenken der Branche, ist inakzeptabel. Vielmehr sollte die Überarbeitung des Prüfwesens in eine gründliche Analyse des gesamten Aufsichtssystems einbezogen werden, nachdem die politische Meinung zur Rolle der FINMA geklärt ist (Empfehlung 5).

8 Verzeichnisse

8.1 Literaturverzeichnis

Allen, F., & Gale, D. (2007). *Understanding Financial Crises*. Oxford: Oxford University Press.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich [BIZ] (2011). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Abgerufen von <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>

Branson, M. (2017, Oktober). *Moderne Rahmenbedingungen für einen heterogenen Finanzplatz*. Referat anlässlich des Kleinbankensymposiums der eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA), Bern. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/dokumentation/finma-publikationen/referate-und-artikel/#Order=4>

Clientis (2018). *Über Clientis*. Abgerufen von https://www.clientis.ch/de/content/clientis_gruppe/ueber_uns

Credit Suisse [CS] (2016). *Die Credit Suisse gibt die erfolgreiche Betriebsaufnahme der Credit Suisse (Schweiz) AG bekannt*. Abgerufen von <https://www.credit-suisse.com/corporate/de/articles/media-releases/credit-suisse-announces-the-successful-start-of-operations-of-cr-201611.html>

Das Schweizer Parlament (2017). *17.3317 Motion: Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht*. Abgerufen von: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173317>

Dewatripont, M., Rochet, J., Tirole, J. (2010). *Balancing the Banks. Global Lessons from the financial Crisis*. Princeton: Princeton University Press.

Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] (2017). *Bundesrat verabschiedet Änderung der Verordnung über die Liquidität der Banken*. Abgerufen von <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68904.html>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2014a). *Rundschreiben 2015/3 "Leverage Ratio"*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben/#Order=2>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2014b). *Rundschreiben 2015/2 "Liquiditätsrisiken – Banken"*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben/#Order=2>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2017a). *Basel III: Revision von Rundschreiben zu Zins- und Kreditrisiken, Eigenmitteln und zugehörigen Puffern sowie Offenlegung (Erläuterungsbericht)*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/dokumentation/anhoerungen/abgeschlossene-anhoerungen/2018/>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2017b). *Revision FINMA-Rundschreiben 2013/3 "Prüfwesen" (Erläuterungsbericht)*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/dokumentation/anhoerungen/abgeschlossene-anhoerungen/2018/>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018a). *Rechtsgrundlagen der FINMA*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/dokumentation/rechtsgrundlagen/gesetze-und-verordnungen/finma/>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018b). *Überwachung als Kernaufgabe der FINMA*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/alles-zur-ueberwachung/>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018c). *Aufsicht im Bankenbereich*.

Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/>

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018d). *Kategorisierung von Banken und Effekthändlern*. Abgerufen von

<https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/kategorisierung/>

- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018e). *Instrumente der Bankenaufsicht*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018f). *Die FINMA vor Ort*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/branchenuebergreifende-themen/vor-ort-kontrollen/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018g). *Der Assessment-Brief*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/assessment-brief/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018h). *Intensive Überwachung im Krisenfall*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/intensive-ueberwachung/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018i). *Periodische Daten- und Informationserhebung*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/periodische-daten--und-informationserhebung/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018j). *Stresstest*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/stresstest/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018k). *Stabilisierungs- und Abwicklungsplanung für systemrelevante Banken*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/banken-und-effektenhaendler/aufsichtsinstrumente/stabilisierungs-und-abwicklungsplanung/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018l). *Jahresbericht 2017*. März 2018. Bern: FINMA.
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018m). *FINMA-Bewilligung ist eine Eintrittskarte zum Finanzmarkt*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/finma-public/bewilligte-institute-personen-und-produkte/>

- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018n). *Abgeschlossene Anhörungen der FINMA (2018)*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/dokumentation/anhoerungen/abgeschlossene-anhoerungen/2018/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018o). *Publikation wichtiger regulatorischer Kenngrößen zu Banken und Effekthändlern*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/finma-public/regulatorischer-kenngroessen-zu-banken-und-effektenhaendlern/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018p). *Der verlängerte Arm der FINMA*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/branchenuebergreifende-themen/pruefwesen/>
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA] (2018q). *Prüfwesen bei Banken und Effekthändlern*. Abgerufen von <https://www.finma.ch/de/ueberwachung/branchenuebergreifende-themen/pruefwesen/pruefwesen-bei-banken/>
- Expertenkommission des Bundesrates (2010). *Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen*. Abgerufen von <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00514/00519/00592/index.html?lang=de>
- EXPERTSuisse (2018). *Stellungnahme zur Anhörung der Revision des FINMA-RS 2013/3 "Prüfwesen"*. Abgerufen von http://www.expertsuisse.ch/mm/20180131_EXPERTsuisse_Stellungnahme-Brief_Anhoerung_Pruefwesen.pdf
- Esisuisse (2018). *Einlagensicherung*. Abgerufen von <https://www.esisuisse.ch/de>
- Neuberger, D. (1998). *Mikroökonomik der Bank: eine industrieökonomische Perspektive*. München: Vahlen.

Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2013). *Pictet und Lombard Odier setzen auf die AG*. Abgerufen von <https://www.nzz.ch/pictet-und-lodh-geben-privatbanken-status-auf-1.17982821>

Schweizerische Nationalbank [SNB] (2017a). *Die Banken in der Schweiz 2016*. Abgerufen von https://www.snb.ch/de/mmr/reference/banks_2016/source/banks_2016.de.pdf

Schweizerische Nationalbank [SNB] (2017b). *Bericht zur Finanzstabilität 2017*. Abgerufen von https://www.snb.ch/de/iabout/pub/oecpub/id/pub_oecpub_stabrep

Schweizerische Nationalbank [SNB] (2018a). *Finanzstabilität*. Abgerufen von <https://www.snb.ch/de/iabout/finstab>

Schweizerische Nationalbank [SNB] (2018b). *Erläuterungen - Banken*. Abgerufen von https://data.snb.ch/de/topics/banken#!/doc/explanations_banken

Scorpio Partnership (2017). *Global Private Banking Benchmark 2017*. Abgerufen von <http://www.scorpiopartnership.com/knowledge/report/scorpio-partnership-global-private-banking-benchmark-2017/>

SIX Swiss Exchange (2018). *Regularien innerhalb einer gesamtschweizerischen Rahmenordnung*. Abgerufen von https://www.six-swiss-exchange.com/participants/regulation/framework_de.html

SwissBanking (2018a). *Regulierung*. Abgerufen von <http://www.swissbanking.org/de/themen/regulierung>

SwissBanking (2018b). *Stellungnahme der SBVg: Anhörung zur Teilrevision des FINMA-Rundschreibens 2013/3 "Prüfwesen"*. Abgerufen von <http://www.swissbanking.org/de/medien/vernehmlassungen/vernehmlassungen>

Treu, J. (2006). *Zur Regulierung von Banken und die Zwangslage protektiver Massnahmen*. Working Paper Nr. 07/2006. Greifswald: Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Vaterlaus S., Schneider Y., & Meyer D. (2017). *Banken und Versicherungen in der Schweiz*. Olten: Polynomics AG

Ziegler, S. (2014). *Bankinsolvenz und Einlegerschutz: Analyse und Beurteilung der Entwicklung in der Schweiz (Dissertation)*. Zürich: Universität Zürich

8.2 Gesetze / Verordnungen

Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) vom 8.11.1934, Stand 1.1.2016

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.4.1999, Stand 1.1.2018

Verordnung über die Banken und Sparkassen (Bankenverordnung, BankV) vom 17.5.1972, Stand 1.8.2017

Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung für Banken und Effekthändler (Eigenmittelverordnung, ERV) vom 1.6.2012, Stand 1.1.2018

Verordnung über die Liquidität der Banken (Liquiditätsverordnung, LiqV) vom 30.11.2012, Stand 1.1.2018

8.3 Interviewverzeichnis

Bruno Gmür, Partner Wirtschaftsprüfung Banken PwC Schweiz, Zürich, Gespräch geführt am 26.4.2018, 14.30 h bis 16.00 h, zitiert als PwC-Interview 2.

Thomas Romer, Partner und Leiter Wirtschaftsprüfung Bereich Finanzdienstleistungen PwC Schweiz, Zürich, Gespräch geführt am 25.4.2018, 17.00 h bis 18.00 h, zitiert als PwC-Interview 1.

Dr. Stephan A. Zwahlen, CEO Maerki Baumann & Co. Privatbank, Zürich, Gespräch geführt am 27.4.2018, 15.00 h bis 16.30 h, zitiert als Bank-Interview.

Anhang 1

Interviewleitfaden

Experte: Datum:

Unternehmen: Ort:

EINSTIEG

- Vorstellung der eigenen Person
- Information über Inhalt der Arbeit, Vorgehen und Ziele
- Information über Ablauf des Interviews und Verweis auf Tonbandaufnahme

HAUPTTEIL

1 IST-Situation

- Proportionalitätsprinzip findet heute bereits breite Anwendung
 - Eigenmittelanforderungen in Abhängigkeit der Kategorie
 - Liquiditätskennzahlen müssen in geringerem Umfang und geringerer Periodizität ausgewiesen werden
 - weniger Offenlegungspflichten
 - vereinfachte Ansätze zur Eigenmittelunterlegung
- Drei Ansatzpunkte für Erleichterungen
 - Vereinfachung der Berechnung von Kennzahlen, um den Aufwand für Kleinbanken zu reduzieren (Leverage Ratio, NSFR)
 - gänzliche Befreiung von gewissen Anforderungen, wenn einfache Kapitalerfordernisse stark übererfüllt sind (Befreiung von risikogewichteten Kapitalquoten, wenn Leverage Ratio über 10 Prozent liegt)

- effizientere Ausgestaltung des Prüfwesens
 - reduzierte Prüfkadenz der Aufsichtskategorien 4 und 5
 - Anpassung der Standardprüfstrategie
 - bei mittlerem Risiko nur noch alle sechs Jahre – statt wie heute alle drei Jahre – Prüfungshandlungen im entsprechenden Prüfgebiet
 - bei hohem Risiko alle drei Jahre – bisher jährlich.
 - Prüfgesellschaften können sich verstärkt auf die Arbeiten der internen Revision stützen – insbesondere bei der Erarbeitung der Risikoanalyse, Koordination der Prüfstrategie und für Prüfungshandlungen im Rahmen der definierten Prüfgebiete und -felder
 - Verschlankung des Berichtswesens, Fokus auf den zu rapportierenden Beanstandungen und Empfehlungen

2 Allgemeine Fragen

- Wie beurteilen Sie die von der FINMA vorgeschlagenen Erleichterungen für Kleinbanken (Chancen, Risiken, Verbesserungspunkte)?
- Was sind aus Ihrer Sicht die Hauptbeweggründe für eine Überarbeitung der Regulierung von Kleinbanken in der Schweiz?
- Erachten Sie die Differenzierung der Regulierung anhand der bestehenden Aufsichtskategorien als sinnvoll?

3 Eigenmittel

- Haben Sie durch Ihre Funktion bereits eine Vorstellung, wie sich die Erleichterungen für Kleinbanken im Bereich der Eigenmittel auswirken?
- Reduziert dies die Komplexität der Regulierung für Kleinbanken effektiv?
- Wie können dadurch für Kleinbanken konkret Kosten gespart werden?

- Sehen Sie Risiken bei einer gänzlichen Befreiung kleiner Banken von gewichteten Kapitalquoten?
- Erachten Sie die Differenzierung der Regulierung bezüglich der Eigenmittel anhand der bestehenden Aufsichtskategorien als sinnvoll?

4 Liquidität

- Haben Sie durch Ihre Funktion bereits eine Vorstellung, wie sich die Erleichterungen für Kleinbanken im Bereich des Liquiditätsmanagements auswirken?
- Wie könnte eine Vereinfachung der Berechnung von Liquiditätskennzahlen in der Praxis aussehen?
- Reduziert dies die Komplexität der Regulierung für Kleinbanken effektiv?
- Wie können dadurch für Kleinbanken konkret Kosten gespart werden?
- Wo sehen Sie die Risiken der geplanten Vereinfachungen, bzw. weshalb wurden Liquiditätskennzahlen bis anhin nicht vereinfacht berechnet, wenn dies keinen Mehrwert bietet?

5 Prüfwesen

- Gemäss Anhörungsunterlagen der FINMA ist eine Reduzierung der Prüfkadenz für Institute der Aufsichtskategorien 4 und 5 vorgesehen, wenn diese „keine erhöhte Risikolage und keine erheblichen Schwachstellen aufweisen“. Haben Sie schon eine Vorstellung davon, was dies in der Praxis bedeutet?
- Wie beurteilen Sie generell den latenten Informationsverlust der FINMA und der Prüfgesellschaften bei der effizienteren Gestaltung des Prüfwesens?
- Ist es den Prüfgesellschaften möglich, jährlich eine angemessene Risikoeinschätzung vorzunehmen, wenn sie im Abstand von zwei bis drei Jahren Prüfungshandlungen vornehmen?
- Ist bei der Abstützung auf die interne Revision im Rahmen der Entwicklung der Risikoanalyse eine genügende Unabhängigkeit gewährleistet?

- Erachten Sie die in den Anhörungsunterlagen der FINMA versprochenen 30 Prozent Kosteneinsparungen als realistisch?
- Wie beurteilen Sie die Alternative einer weniger umfassenden, dafür jährlichen Aufsichtsprüfung?

SCHLUSSFRAGEN

- Sind Sie der Meinung, dass bei der aktuellen Deregulierung von kleinen Banken die Erkenntnisse früherer Bankenkrisen ausser Acht gelassen werden?
- Haben Sie noch Anregungen/vergessen gegangene Punkte/offene Fragen?
- Sind Sie an den Ergebnissen dieser Arbeit interessiert?

VERABSCHIEDUNG & DANK

Anhang 2

**A-Post**

Schweizerische Bankiervereinigung
zH Herren Scheidt und Margelisch
Aeschenplatz 7
Postfach 4182
4002 Basel

Referenz:

G01186925;b1087630-0002184

Kontakt:

Martin Bösiger
martin.boesiger@finma.ch
+41 (0)31 327 93 03

Beilagen:

Term Sheet

Bern, 23. Februar 2018

Kleinbankenregime

Sehr geehrter Herr Scheidt, sehr geehrter Herr Margelisch

Wir beziehen uns auf das Expertenpanel "Kleinbanken" vom 30. Januar 2018 sowie Ihre Stellungnahme "Konsolidierter Input der Branche" vom 15. Februar 2018. Wie am Expertenpanel mit Ihnen vereinbart, senden wir Ihnen beiliegend ein Term Sheet betreffend dem Pilot Kleinbankenregime. Aus dem Term Sheet ist insbesondere ersichtlich, welche Kriterien die Kat. 4 + 5 Institute zu erfüllen haben, um am vorerwähnten Pilot teilnehmen zu können. Es ist vorgesehen, dass diese Kriterien dann auch darüber entscheiden, welche Institute inskünftig von den Erleichterungen beim Kleinbankenregime profitieren können. Weiter werden im Term Sheet die diversen möglichen Erleichterungen aufgeführt.

Ihre Eingabe vom 15. Februar 2018 haben wir soweit möglich im Term Sheet bereits berücksichtigt. Verschiedene Ihrer Anliegen und Vorschläge sind jedoch aus unserer Sicht zu weitgehend bzw. müssen am nächsten Expertenpanel noch detailliert mit Ihnen besprochen werden.

Dürfen wir Sie bitten, die Koordination des Feedbacks zu diesem Term Sheet bis zum 16. März 2018 zu übernehmen? Zudem erwarten wir gerne bis zum gleichen Zeitpunkt eine generelle Beurteilung wieviel Institute grundsätzlich am Kleinbankenregime Interesse haben, welche Institute am Pilot teilnehmen möchten und eine vorgeschlagene Selektion davon ihrerseits. Wir sehen für diese Phase ein Maximum von 25 Instituten, möglichst repräsentativ verteilt.

Gerne würden wir schliesslich am nächsten Expertenpanel vom 26. März 2018 das Term Sheet sowie Ihre finale Stellungnahme mit Ihnen besprechen.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Geschäftsbereich Banken

Michael Schoch

Martin Bösiger

Laupenstrasse 27
3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
www.finma.ch



FINMA-Term Sheet Kleinbankenregime

Teilnahmebedingungen

- Banken und Effekthändler der Aufsichtskategorien **4 und 5**;
- Erfüllung der folgenden Kriterien sowohl auf Einzelbasis wie auch auf konsolidierter Basis:

Kriterium 1: vereinfachte Leverage Ratio:

Tier 1 / (Aktiven (exkl. Goodwill und Beteiligungen) + Ausserbilanz¹) > 9% d.h. 3x die Minimalanforderung

Kriterium 2 / Option a: Erfüllung vereinfachte Liquiditätsquote:

1. Die Bank hält einen wesentlichen Teil der Aktiva in liquider Form:

$$\frac{HQLA}{Bilanzsumme} > 20\%$$

2. Die kurzfristige Finanzierung der Bank beruht nicht zu einem wesentlichen Teil auf Finanzinstituten und anderen juristischen Einheiten ("other legal entities") im Sinne der LCR:

*Einlagen von Banken, anderen Finanzinstituten und anderen juristischen Einheiten < 10% * Bilanzsumme*

Kriterium 2 / Option b: Erreichen einer überdurchschnittlichen LCR und hoher Refinanzierungsgrad der Kundenausleihungen durch Kundengelder:

Institute, welche dauernd über eine LCR > 150% und einen Refinanzierungsgrad der Kundenausleihungen durch Kundengelder > 90% verfügen, sind von der NSFR-Regulierung befreit.

Optionen a und b sind nicht kumulativ zu erfüllen (Feedback des Expertenpanels erwünscht, ob Option a oder b präferiert wird). Es ist geplant, dass die Teilnehmer des Pilots wählen können, welche Option sie anwenden wollen.

Kriterium 3 (Zinsrisiken): Sensitivität des Totals der Eigenmittel ggü. +/- 100 Basispunkte-Veränderungen über alle Währungen, gemäss den Instituts-Replikationsannahmen < 8%

- Die drei Kriterien sind kumulativ zu erfüllen, um am Kleinbankenregime teilnehmen zu können. Ausnahmen: Effekthändler müssen nur die Kriterien 1 und 3 (unter Berücksichtigung des FINMA-RS 2008/6, Rz 4), Zweigniederlassungen nur das Kriterium 2 erfüllen.

Zudem behält sich die FINMA vor, Institute mit hohen Verhaltensrisiken von einer Teilnahme am Kleinbankenregime auszuschliessen.

Erleichterungen bei Teilnahme

- Eigenmittel:
 - Anrechenbare Eigenmittel: Berechnung wie bisher.

¹ siehe FINMA-RS 15/1, Anhang 2

- **Vereinfachte Darstellung des Risikoprofils der Bilanz:** Grundlage sind ausgewählte Bilanzpositionen gemäss Rechnungslegung. Diese werden gewichtet (0%, 25% etc.). In wenigen Teilbereichen (v.a. Unterscheidung Wohnliegenschaften vs. Nicht-Wohnliegenschaften) sind Unterrubriken sinnvoll (max. Granularität gemäss Anhang zur Rechnungslegung). Noch offene Gewichtungen sollen basierend auf Benchmark-Werten von Vergleichsbanken konservativ abgeleitet werden.

Die FINMA behält sich vor, Institute von der Teilnahme am Kleinbankenregime auszuschliessen, welche über ein erhöhtes Risikoprofil verfügen.

Gewichtung	Position gemäss Rechnungslegung
0%	1.1 Flüssige Mittel
25%	1.2 Forderungen gegenüber Banken
50%	1.5 Hypothekarforderungen: Wohnliegenschaften*
100%	1.4 Forderungen gegenüber Kunden 1.5 Hypothekarforderungen: Übrige Liegenschaften* 1.9 Finanzanlagen 1.14 Sonstige Aktiven
250%	1.11 Beteiligungen
Noch zu bestimmende Gewichtung	1.6 Handelsgeschäft 1.7 Positive Wiederbeschaffungswerte derivativer Finanzinstrumente

* Split nicht im Aufsichtsreporting vorhanden, aber auf Papier im Anhang zur Jahresrechnung. Aufsichtsreporting wäre zu erweitern.

Ausserbilanzpositionen sind mit pauschaler 100% Gewichtung zu berücksichtigen, analog zur Berechnungsweise bei der vereinfachten Leverage Ratio Berechnung.

Liquidität:

- Das aktuelle LCR Meldeformular wird für Banken mit Kriterium 2, Option a massiv weiter vereinfacht mit verbleibendem Fokus auf HQLA. Eine Berechnung der Netto-Abflüsse und damit der LCR entfällt für Option a.

- Schaffung einer NSFR-Option mit weiteren Vereinfachungen (Zusammenfassungen mit teilweiser konservativerer Kalibrierung) in der NSFR-Meldung für Teilnehmer, die Option a des Kriteriums 2 erfüllen. Befreiung von der NSFR für Teilnehmer, die Option b des Kriteriums 2 erfüllen.
- Vereinfachungen in den Liquidity Monitoring-Tools. Es sind beim Überblick der vertraglichen Laufzeiten die Positionen und Laufzeiten stärker zu aggregieren.
- Anpassung der monatlichen Reportingfrequenz für Teilnehmer des Kleinbankenregimes (aktuell nur quartalsweise bei den Monitoringtools) zu prüfen, sofern gewährleistet ist, dass bei negativen Entwicklungen Liquiditätsprobleme zeitnah erkannt werden.
- Das klare Ziel, dass das LCR-Stressszenario für Banken ohne darüberhinausgehende nicht in der LCR abgedeckte spezifische Liquiditätsrisiken (z.B. aus einem besonderen Verbundverhältnis oder extremen Finanzierungsklumpen) hinreichend ist, war immer klares Ziel der FINMA, kann aber regulatorisch noch expliziter formuliert werden.

Risikoverteilung:

- Verzicht auf unterjähriges Reporting zu Klumpenrisiken, wenn:
 - o per Jahresende grösstes, einer Obergrenze unterliegendes Exposure < 80% der anwendbaren Obergrenze ist;
 - o unzulässige Überschreitungen sind weiterhin anzuzeigen;

- per Jahresende sind jeweils die 20 grössten Gesamtpositionen zu melden

Offenlegung:

- Reduktion der heutigen Anforderungen. Ab Berichtsjahr 2018 sind nur noch offenzulegen:
 - Die neue Tabelle der Key Metrics KM1 (in vereinfachter Form, da manche Informationen nicht mehr vorhanden/anwendbar gegeben bestimmte Vereinfachungen bei den RWA etc.)
 - Es fallen damit die übrigen heutigen Tabellen Nr. 4 (OV1), Nr. 9 (CR1), Nr. 13 (CR3), Nr. 43 (OpRisk), Nr. 44 (Zinsrisiken im Bankenbuch) sowie auch Tabellen Nr. 10+11 (CR2, CRB) weg.

Implikationen für das Reporting während der Pilotphase

Die FINMA plant nicht, dass die bestehenden Reportings der SNB einzureichen sind, es werden jedoch diesbezüglich noch Gespräche mit der SNB geführt. Die Reportings sollen jedoch während der Pilotphase auf Verlangen hin weiterhin eingereicht werden.

Mittels Ad Hoc Reportingformularen für Eigenmittel und Liquidität erfolgt die Dateneinreichung bei der FINMA.

Mittelfristig ist das reguläre Reporting für Kleinbanken aufzusetzen.

- Variante 1: Anpassung der bestehenden Reportingformulare für Eigenmittel und Liquidität
- Variante 2: Eigenständige Reportingformulare für Eigenmittel und Liquidität

Eine punktuelle Erweiterung des Aufsichtsreportings ist anzustreben (z.B. Unterrubrik Wohnliegenschaften vs. Nicht-Wohnliegenschaften einfügen), um alle Exposure-Informationen zur vereinfachten Darstellung der Bilanzqualität in elektronischer Form zur Verfügung zu stellen.

Der Pilot soll mindestens bis Ende 2018 dauern, dies insbesondere da die Offenlegung der Kat. 4 + 5 Institute gemäss FINMA RS 16/1 "Offenlegung" Rz 15 nur jährlich vorgenommen wird.